Ministerie van Economische Zaken

Beleidsdoorlichting artikel 11:
Goed functionerende economie en markten

Versie 1

Datum april 2016
Status Definitief

Colofon

Projectnaam	Beleidsdoorlichting artikel 11: Goed functionerende economie en markten
Contactpersoon	mr. G.W.M. Hesselink Directoraat-generaal Energie, Telecom & Mededinging | Directie Telecommarkt Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag
Auteurs	H.W.E. Dijkhuizen MSc, J.P. Dorenbos-van den Hil MSc, mr. G.W.M. Hesselink, drs. N. Ouelaouch, J.C. Sterrenburg MSc, Pham T.M.L.
Versie	1
Bijlage(n)	3
DoMuS nummer	15067539

1 Inhoud

2 Inleiding

Goed functionerende markten dragen in belangrijke mate bij aan economische groei en innovatie. In een goed functionerende markt reageren vraag en aanbod effectief op elkaar. Consumenten en bedrijven profiteren daarvan. Goed functionerende markten zijn daarmee van groot belang voor Nederland, en de welvaart van Nederlanders.

De Nederlandse regering schept voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten. Generiek doet zij dit door regels te stellen die ervoor zorgen dat markten beter functioneren, bijvoorbeeld regels om te voorkomen dat monopolies ontstaan, om kartels te voorkomen en consumenten te beschermen. Daarnaast voert de regering beleid gericht op specifieke sectoren. Denk aan het beleid rond de telecommunicatie- en postmarkt.

Artikel 11 begroting Economische Zaken
Het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie

Dit is de beleidsdoorlichting van artikel 11 van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. Deze bevat de doelstelling te komen tot een goed functionerende economie en goed functionerende markten. Daarmee heeft het kabinet juridische grond voor overheidsuitgaven die gericht zijn op het bereiken van deze (generieke) doelstelling. Artikel 11 bevat in haar uitwerking tevens de grond voor het (specifieke) overheidsbeleid rond elektronische communicatie, economische infrastructuur, de postmarkt en de nationale statistiekvoorziening. Achtergrond van deze bundeling is de wens het aantal begrotingsartikelen op de EZ-begroting in omvang terug te brengen. Het CBS is te beschouwen als onderdeel van de infrastructuur die nodig is voor de (besluitvorming over) de economie en markten en is om die reden onder artikel 11 ondergebracht. Artikel 11 bevat geen specifiek juridisch kader voor andere sectoren. Voor die sectoren zijn afzonderlijke begrotingsartikelen opgenomen in de diverse onderdelen van de miljoenennota.

Qua budget is artikel 11 het één na kleinste artikel uit de EZ-begroting. In 2014 ging het om circa € 197 mln aan uitgaven. Het merendeel van de uitgaven van artikel 11 (circa 79%) komt ten goede aan het verzamelen van statistieken door het CBS. Daarnaast vallen de uitgaven voor bijvoorbeeld PIANOo/TenderNed inclusief DICTU (circa 3% van de uitgaven), Agentschap Telecom (circa 5%) en Metrologie (circa 7%) onder dit artikel. In bijlage 1 staan alle begrotingsuitgaven die vallen onder artikel 11 weergegeven. Met ingang van 2012 maken de gerealiseerde uitgaven van het totale EZ-apparaat (personeel en materiële uitgaven) niet langer deel uit van de verschillende beleidsartikelen. Vanaf dat moment zijn deze onder een apart apparaatsartikel (artikel 40) van de EZ-begroting ondergebracht. De personele en materiële uitgaven van het CBS maken wél deel uit van artikel 11.

2.1 Doel van de doorlichting

Doel van deze beleidsdoorlichting is te bezien in hoeverre de op basis van artikel 11 genomen maatregelen bijdragen aan het doelgericht en efficiënt bereiken van een goed functionerende economie en goed functionerende markten.

2.2 Afbakening

De periode waarop deze doorlichting betrekking heeft ligt tussen het moment van de vorige beleidsdoorlichting van de verschillende onderwerpen en het moment van schrijven van deze doorlichting, 2015. De beleidsdoorlichting bestrijkt de periode t/m 2014, met waar relevant en mogelijk een doorkijk naar 2015. Artikel 11 is een samengesteld artikel van beleidsinstrumenten die zich eerder bevonden in de (oude) EZ-begrotingsartikelen 1, 9, en 10. Artikel 1 is eerder doorgelicht in 2006; artikel 10 in 2008 en (deels) in 2011. Artikel 9 is niet eerder doorgelicht. Voor het mededingings-, consumenten-, aanbestedingsbeleid, beleid ten aanzien van de economische infrastructuur en de bijdrage aan het CBS is het startpunt van deze doorlichting dus 2006. Wat betreft het beleid ten aanzien van de post- en telecommunicatiemarkt zijn er twee startpunten. De doelstelling “Het scheppen van randvoorwaarden voor een efficiënt werkende communicatie- en postmarkt” is in 2008 het laatst doorgelicht; voor deze doelstelling is 2008 het startpunt. De doelstelling “het stimuleren van elektronische communicatiediensten” is in 2011 voor het laatst doorgelicht; daarom wordt voor dit onderdeel in deze doorlichting gekeken naar de effecten vanaf 2011. Begrotingsartikelen worden ten minste eens per zeven jaar doorgelicht.[1]

De instrumenten die onder dit artikel vallen worden op hoofdlijnen doorgelicht aan de hand van eerdere evaluaties die over deze instrumenten zijn gedaan. Daarbij ligt de focus op de grootste begrotingsposten en wetgeving met grote maatschappelijke impact (zoals mededingingswetgeving en consumentenbescherming). Ook is bezien in hoeverre de instrumenten in samenhang meerwaarde opleveren. Hiervoor is – gelet op de benodigde ervaring en expertise - een extern onderzoeksbureau aangezocht: Andersson, Elffers en Felix (AEF).

2.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 3 beschrijft de beleidstheorie: het geheel van veronderstellingen dat aan de basis ligt van het beleid van artikel 11. Doel van het beleid van artikel 11 is het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten. Dit beleid valt onder te verdelen in drie categorieën: 1) Verminderen van informatie-asymmetrie en transactiekosten, en waarborgen beschikbaarheid betrouwbare statistieken; 2) Beschermen van mededinging en versterken van de positie van de consument; en 3) Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken voor telecom en post.
De beleidstheorie wordt langs deze drie lijnen uitgewerkt in de hoofdstukken 4 t/m 6. Deze hoofdstukken zullen op basis van de beschikbare evaluatieonderzoeken de beleidstheorie toetsen en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderliggende beleidsinstrumenten beoordelen. Tevens wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen.

In hoofdstuk 7 komen de drie lijnen weer bij elkaar en wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de instrumenten van artikel 11 - aan de hand van het onderzoek van AEF - in onderlinge samenhang beoordeeld. Hoofdstuk 8 geeft een beschrijving van de

[1]Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodieke Evaluatieonderzoek)., art. 3.1.

beleidsopties indien er significant minder of meer middelen (20%) beschikbaar zijn. Daarbij wordt gefocust op vijf grotere begrotingsposten uit artikel 11. Hoofdstuk 9 bevat de conclusies. Daarna volgen nog enkele bijlagen.

3 Beleidstheorie

Artikel 11 heeft als doel het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie. Op een goed functionerende markt reageren aanbod en vraag goed op elkaar en hebben gebruikers keuzevrijheid waardoor een goede prijs-kwaliteitsverhouding van goederen en diensten tot stand komt. Bedrijven worden geprikkeld te innoveren en het aanbod bij de vraag aan te laten sluiten. Dit vergroot de economische groei en de welvaart.

Het beleid van artikel 11 is er op gericht om voorwaarden te scheppen waarbinnen markten goed kunnen functioneren. Zo is het beleid gericht op het creëren van vertrouwen en transparantie in de markt, het beschermen van de mededinging, het versterken van de positie van consumenten en consumenten kritischer maken.
Daarnaast wordt een aantal markten gereguleerd. Dit alles met als doel marktfalen te voorkomen of op te lossen. Uiteraard staat het beleid van artikel 11 niet op zichzelf, het beleid van andere ministeries en andere begrotingsartikelen binnen EZ dragen eveneens bij aan de (hoofd)doelstelling van een goed functionerende economie en markten. Zo is het arbeidsmarktbeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid er op gericht om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren en zo is het energiebeleid gericht op de energiemarkt. Dit zijn echter beleidsterreinen die niet onder artikel 11 van de EZ-begroting vallen; deze terreinen worden dus ook niet besproken in deze beleidsdoorlichting.

Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten, en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (CBS)
Statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid zijn van belang voor het functioneren van zowel de democratie als de economie. Ze vormen daarmee een voorwaarde voor goed werkende economie en markten. Goede en betrouwbare statistieken geven een objectief inzicht in de maatschappelijke en economische werkelijkheid. Dit faciliteert het maatschappelijk debat, beleid en onderzoek op basis van feiten. De informatie is in gelijke mate aanwezig voor alle actoren. Als de onderhandelings- en besluitvormingsprocessen in de politiek en in de economie gefaciliteerd worden door onbetwiste gegevens, biedt dit een level playing field voor alle betrokken actoren.

Het CBS is de instantie die in Nederland verantwoordelijk is voor de productie en publicatie van nationale, officiële statistieken. Deze statistieken betreffen in principe vrijwel alle aspecten van de Nederlandse samenleving. CBS is daarnaast de statistische autoriteit die ten behoeve van de lidstaat Nederland de Europees verplichte statistieken samenstelt. Het CBS waarborgt de beschikbaarheid van toegankelijke statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid over alle aspecten van de samenleving.

KWALITEITSINFRASTRUCTUUR
Een andere belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende markt is dat mensen er op kunnen vertrouwen dat de producten en diensten die zij kopen waarmaken wat de aanbieder beloofde. Ondanks dit blijft het een bijzonder kostbare en in veel gevallen uiterst complexe zaak om bij iedere transactie na te gaan of er *precies* voldaan is aan de overeenkomst, en waar dit niet het geval is over te gaan op een gerechtelijke procedure. Voor de aanbieders van de producten kan het hierdoor bijvoorbeeld voordelig zijn om net iets minder te leveren dan afgesproken. Zo kunnen zij op iedere liter benzine één milliliter te weinig te leveren, wat gecumuleerd veel kan opleveren voor de aanbieder. Consumenten zal dit in de regel niet opvallen. Grote bedrijven die dit in potentie wel goed kunnen controleren, krijgen bij die controles te maken krijgen met (onnodig) hoge transactiekosten voor de transacties die zij doen.

Een deel van het beleid van artikel 11 is er hierom op gericht om een goed functionerende kwaliteitsinfrastructuur te hebben die bijdraagt aan vertrouwen in de markt. De kwaliteitsinfrastructuur bestaat uit metrologie, accreditatie, conformiteitsbeoordeling (waar onder certificatie) en normalisatie, Normen en certificaten kunnen gebruikt worden om producteigenschappen voor afnemers inzichtelijk te maken. Accreditatie vergroot het vertrouwen in verklaringen van certificatie-, keuringsinstanties en laboratoria. Door regulering van meetinstrumenten kan de afnemer erop vertrouwen dat bijvoorbeeld een weegschaal in de supermarkt goed (en eerlijk) geijkt is, zodat een kilo ook echt een kilo is. Naast dat informatie-asymmetrie wordt weggenomen, nemen ook de transactiekosten af als gevolg van een toename in het vertrouwen en transparantie in de markt. Transparantie en het voornoemde toezicht leiden er toe dat met name betrouwbare ondernemers overblijven en dat het vertrouwen in de markt toeneemt. Hierdoor nemen de transactiekosten en informatie-asymmetrie af en functioneren de economie en markten beter.

Beschermen van de mededinging en versterken van de positie van de consument

MEDEDINGING

Een volgende voorwaarde voor goed functionerende markten is dat er gezonde concurrentie tussen bedrijven is. In een concurrerende markt worden bedrijven geprikkeld hun producten goed aan te laten sluiten bij de wensen van de klanten. Bedrijven worden gestimuleerd om zo efficiënt mogelijk te zijn en aangespoord om te innoveren. Bedrijven die beter aansluiten bij de behoefte van de consument door efficiënter te produceren en innovatiever te zijn, maken meer winst en veroveren marktaandeel op de bedrijven die hier minder goed in zijn. Op deze manier ontstaat er een corrigerend mechanisme waarbij telkens de bedrijven overblijven die zo efficiënt mogelijk op de wensen van de consument inspelen.

Gedragingen van ondernemingen en economische fenomenen, zoals schaalvoordelen en netwerkeffecten, kunnen er toe leiden dat de mededinging wordt beperkt. Hierdoor functioneert de markt niet zoals gewenst (marktfalen). Bedrijven kunnen vanwege tal van verschillende redenen er toe komen om onderling afspraken te maken met als doel de concurrentie te beperken, bijvoorbeeld afspraken over prijzen of de afbakeningen van de afzetmarkten. Ook schaalvoordelen en netwerkeffecten kunnen er toe leiden dat monopolies ontstaan en de mededinging (op termijn) wordt beperkt. In sommige markten is schaal de belangrijkste factor bij de realisatie voor een voor de consument optimale prijs/kwaliteitverhouding. Dit leidt er op termijn toe dat slechts een beperkt aantal producenten overblijft, wat kan leiden tot misbruik van de economische machtspositie, bijvoorbeeld in de vorm van excessief hoge prijzen.

Het mededingingsbeleid heeft het beschermen van het concurrentieproces tot doel. Het generieke beleid, zoals vormgegeven in de Mededingingswet, is er op gericht om te voorkomen dat te veel marktmacht ontstaat – door een kartelverbod en door het concentratietoezicht – en te voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van de marktmacht in het geval dat een partij deze marktmacht heeft.

CONSUMENTENBELEID

Mededingingsbeleid, goede meetstandaarden en een goed rechtssysteem zijn niet altijd voldoende om tot goede mededinging te komen. De afnemer dient ook voldoende tegenwicht te (kunnen) bieden. Als afnemers niet kritisch (kunnen) zijn bij het afnemen van producten worden de aanbieders niet geprikkeld betere producten te bieden.
Consumenten zijn niet altijd voldoende geëquipeerd te onderhandelen met bedrijven, zij geven er doorgaans de voorkeur aan te stemmen met de voeten. Door de producten te kopen waar zij behoefte aan hebben, laten consumenten hun voorkeuren zien. Bedrijven die producten aanbieden waar behoefte aan is zullen zo meer klandizie krijgen, daarnaast zullen andere bedrijven hun producten aanpassen. Dit proces leidt er toe dat producten aansluiten bij de vraag.

Met deze dreiging te stemmen met hun voeten hebben consumenten collectief een sterke positie ten opzichte van producenten, individueel is deze positie doorgaans een stuk zwakker. Beleid onder artikel 11 is er op gericht om de uitgangspositie van de individuele consument te versterken, bijvoorbeeld door het informatieniveau gelijk te trekken met dat van de producent en coördinatieproblemen op te lossen. Het consumentenbeleid is met het oog hierop veelal geënt op drie pijlers te weten: kennisontwikkeling van consumenten, verbreding van de laagdrempelige geschilbeslechting en de oprichting van een publieke toezichthouder in combinatie met de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving ter bescherming van consumenten.

GOED FUNCTIONERENDE MARKTEN VOOR (OVERHEIDS)OPDRACHTEN
Goede mededinging vergt eveneens speciale aandacht als het gaat om de markt voor overheidsopdrachten. De belastingbetaler is er bij gebaat dat de overheid efficiënt inkoopt. Efficiënte inkoop ontstaat als bedrijven concurreren om een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding te bieden voor de producten die de overheid inkoopt. Om de markt voor overheidsopdrachten en speciale-sectoropdrachten goed te laten functioneren, is hierbij een duidelijk en eenvormig kader van groot belang. Zo'n kader is erop gericht dat overheden op een transparante en effectieve manier inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding en ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht. Bijgaand effect van een efficiënte inkoop door de overheid, is dat niet alleen de aanbestedende diensten een positievere prijs/kwaliteitverhouding voor hun producten ontvangen, maar dat ook verwacht mag worden dat de innovatie naar aanleiding van aanbestedingen breder in de samenleving tot positieve gevolgen kunnen leiden.[2]

Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken voor telecom en post / Optimale mededinging en goede positie van de consument in specifieke markten (telecom en post)

In bepaalde sectoren is het generieke mededingings-, aanbestedings- en consumentenbeleid niet afdoende om de markt goed te laten functioneren en is er aanvullend, specifiek beleid nodig. Een aantal sectoren waarin op voorhand zichtbaar is dat, als gevolg van schaalvoordelen of netwerkeffecten, een marktstructuur met slechts enkele spelers ontstaat, kent specifieke regulering. Veel gereguleerde sectoren vallen onder andere ministeries of een ander begrotingsartikel van EZ, zoals de zorgsector, de vervoerssector of de energiesector. Deze sectoren zullen in deze beleidsdoorlichting dan ook niet besproken worden. Twee gereguleerde markten die wel onder artikel 11 vallen zijn de post- en telecomsector.

Op de post- en telecommarkt bestaat het risico dat de markt sterk consolideert tot er in het meest extreme geval één speler overblijft (monopolie). Dit is het gevolg van de schaalvoordelen – en in de telecommarkt ook de netwerkeffecten – die in de markt aanwezig zijn. Om te voorkomen dat deze mechanismes de mededinging te sterk beperken, en om tegelijkertijd de voordelen te materialiseren die de schaalvoordelen en netwerkeffecten ook meebrengen voor de consument, worden deze markten gereguleerd. Een ander doel van het reguleren van de post- en telecommarkt is dat iedere Nederlander gebruik kan maken van post- en telecomdiensten. De overheid waarborgt mede vanuit dat oogpunt de continuïteit, de kwaliteit, de veiligheid en de toegang tot deze netwerken.

[2] Denk aan aanbestedingen van duurzamere overheidsgebouwen, waar ervaring wordt opgedaan met nieuwe technieken, die vervolgens privaat vaker kunnen worden toegepast.

4 Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten, en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken

Zowel informatieasymmetrie als transactiekosten zorgen ervoor dat markten niet optimaal kunnen functioneren. Vandaar dat onder het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten ook het verminderen van informatie-asymmetrie en transactiekosten valt. Binnen artikel 11 worden op vier manieren de transactiekosten en informatie- asymmetrie verminderd, namelijk door: het produceren van statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid, het waarborgen van (internationale) meetstandaarden, het waarborgen van de waarde van edelmetalen, het accrediteren van instanties die certificaten, keuringen en testen afgeven en het waarborgen van een goed functionerende normalisatie-infrastructuur. Statistieken dienen een breder doel dan uitsluitend het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten, maar zijn onder artikel 11 ondergebracht omdat ze te beschouwen zijn als onderdeel van de infrastructuur die nodig is voor de (besluitvorming over) de economie en markten.

4.1 Faciliteren van maatschappelijk debat, beleid en onderzoek op basis van feiten

Beschrijving/motivering van het beleid

Statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid zijn van belang voor het functioneren van zowel de democratie als de economie. Goede en betrouwbare statistieken geven een objectief inzicht in de maatschappelijke en economische werkelijkheid. Dit faciliteert het maatschappelijk debat, beleid en onderzoek op basis van feiten. De informatie is in gelijke mate aanwezig voor alle actoren. Als de onderhandelings- en besluitvormingsprocessen in de politiek en in de economie gefaciliteerd worden door onbetwiste gegevens, biedt dit een level playing field voor alle betrokken actoren.

Iedere lidstaat is op grond van statistische verordeningen en richtlijnen verplicht een groot aantal gegevens te leveren aan Eurostat, een directoraat-generaal van de Europese Commissie. Deze data zijn nationaal van groot belang voor het functioneren van de democratie en economie en hebben daarnaast ten doel het beleid en de werking van de Europese Unie te ondersteunen met vergelijkbare, objectieve en hoogwaardige informatie uit de verschillende lidstaten. Onder meer ten behoeve van de borging van de goede werking van de EMU, zijn veel nieuwe verordeningen van kracht geworden en is de afgelopen tien jaar het Europees verplichte programma in belang en omvang toegenomen. Data van Eurostat worden ook gebruikt door praktijk en wetenschap.

Het CBS is de instantie die in Nederland verantwoordelijk is voor de productie en publicatie van nationale, officiële statistieken. Deze statistieken betreffen in principe vrijwel alle aspecten van de Nederlandse samenleving. CBS is daarnaast de statistische autoriteit die ten behoeve van de lidstaat Nederland de Europees verplichte statistieken samenstelt. Het CBS waarborgt de beschikbaarheid van toegankelijke statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid over alle aspecten van de samenleving.

Effecten van het beleid

De output van het statistische proces kent vele vormen. Het CBS produceert onder andere nieuwsberichten (persberichten, conjunctuurberichten over korte termijn statistieken en webartikelen), Statlinetabellen, open data, publicaties op papier of elektronisch, lesmateriaal, grafieken, animaties, YouTube filmpjes en tweets. Daarnaast levert het CBS data aan Eurostat, stelt microdatabestanden ter beschikking en voert maatwerkopdrachten uit.

Om de effecten van de bijdrage aan het CBS in kaart te brengen, is gebruik gemaakt van het Evaluatieonderzoek Centraal Bureau voor de Statistiek 2004-2009[3] (hierna: de Evaluatie CBS), dat in 2011 door Berenschot is gedaan. Daarnaast is gebruik gemaakt van de jaarverslagen die de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS)[4] opstelt als onderdeel van haar bestuurlijke, coördinerende en toezichthoudende taak en de jaarverslagen van het CBS zelf. In 2016 staat er een nieuwe evaluatie gepland voor de periode 2010-2015.
De bijdrage aan het CBS is doeltreffend. Het CBS is er tussen 2006 en 2014 in geslaagd om statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid te produceren over relevante onderwerpen en heeft daarmee een bijdrage geleverd aan het functioneren van de democratie en de economie. Berenschot schrijft hierover: "Er zijn heldere en relevante meerjarenprogramma's en jaarprogramma's geformuleerd en deze programma's zijn naar robuuste kwaliteitsmaatstaven uitgevoerd. Dat heeft geleid tot eigentijdse statistieken van hoge kwaliteit, die nationaal en internationaal door uiteenlopende doelgroepen zijn gebruikt en gewaardeerd."

Periodiek beoordeelt het CBS de relevantie van het statistische programma. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen om aanpassingen van het statistiekaanbod. Ieder meerjarenprogramma bevat zodoende ook de nodige voorstellen voor programmavernieuwing. Minder relevante statistieken worden beëindigd, versoberd of in frequentie verlaagd, om ruimte te creëren voor andere statistieken. Zo blijft het statistiekprogramma aansluiten bij de maatschappelijke en economische werkelijkheid. Dit is terug te zien in de gebruikerstevredenheid.
Het CBS is in staat, gegeven zijn informatiepositie, snel en goed kwantitatief inzicht te bieden in maatschappelijke ontwikkelingen, met voldoende detaillering (sectoraal, demografisch, regionaal). Dit biedt het kabinet mogelijkheden tot voeren van doelgericht en effectief beleid en tijdige bijsturing daarvan, waardoor maatschappelijke kosten kunnen worden bespaard.

De doelmatigheid is gestegen. Over de gehele periode 2004-2013 is de totale bezetting (voor het reguliere programma en nieuwe EU-verplichtingen) gedaald met 500 vte (22%), bij toegenomen output. Per jaar is circa 3% doelmatigheidsverbetering gerealiseerd. Niet alleen de output is gestegen, ook het gebruik van CBS-output (bijv. downloads, maatwerk, microdataservices) is toegenomen door extra aandacht voor de toegankelijkheid en het bereik van statistische informatie

Per 2014 is in het kader van de invulling van het de taakstellingen Rutte I en Lente-akkoord (in 2014: € 34,7 mln, oplopend tot € 44,7 mln structureel per 2018) een beperkte reductie van het statistiekprogramma doorgevoerd; het overgrote deel van de bezuinigingen is en wordt opgevangen via doelmatigheidsmaatregelen. Mede als gevolg van de taakstellingen daalt het budget van het CBS tussen 2012 en 2018 met circa 30% (van € 187 mln in 2012 naar € 130 mln in 2018).

In 2015 is in Nederland een peer review gehouden bij CBS.[5] Geconcludeerd wordt dat CBS een professionele organisatie is met hooggekwalificeerde en ervaren medewerkers, die innovatief en kosteneffectief methodes ontwerpt en gebruikt voor het statistisch programma. Deze

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 25268, nr. 74.

[4] De Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) is een zelfstandig bestuursorgaan dat toezicht houdt op het CBS. De CCS zal naar verwachting in 2016 worden geherpositioneerd. Diens taken worden ondergebracht bij het CBS, bij EZ of komen ter vervallen omdat deze dubbel belegd waren. De herpositionering volgt uit het huidige kabinetsbeleid voor zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Dit beleid streeft naar een zo transparant mogelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen Minister en zbo's. De huidige constructie waarbij het ene zbo (de CCS) toezicht houdt op het andere zbo de DG CBS) is met het oog op deze transparantie een onnodig zware inrichting. Het kabinet acht het daarom gewenst hier één zbo van te maken. Een wetsvoorstel ter uitvoering van deze herpositionering ligt momenteel in de Eerste Kamer ter behandeling.

[5] Deze peer review is een vorm van toetsing waarbij de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de wijze waarop officiële Europese statistieken tot stand komen worden beoordeeld. Het kader dat daarbij wordt gebruikt is de Praktijkcode voor Europese Statistieken. De peer review is uitgevoerd door onafhankelijke experts uit de wetenschappelijke en/of statistische wereld, zonder directe banden met statistische bureaus.

methodes worden gedeeld met vergelijkbare organisaties in andere landen. CBS wordt gezien als een van de leidende statistische bureaus, niet alleen binnen Europa, maar ook wereldwijd.

MOGELIJKHEDEN TOT HET VERHOGEN VAN DE DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID
Zoals hierboven beschreven boekt het CBS jaarlijks aanzienlijke doelmatigheidswinsten. Deze besparingsmogelijkheden komen veelal voort uit eerdere investeringen in innovatie. Ook de besparingen die de komende jaren gerealiseerd gaan worden zijn in belangrijke mate afhankelijk van innovatie in gebruik van nieuwe bronnen, methoden, technieken en werkprocessen.
De taakstellingen die het CBS afgelopen jaren te verwerken heeft gekregen hebben bijgedragen bij aan de doeltreffendheid, aangezien het CBS zijn onverplichte statistiekprogramma kritisch onder de loep genomen heeft. In overleg met verschillende stakeholders is prioritering aangebracht in de werkzaamheden van het CBS.
De enige aanbeveling die uit de Evaluatie CBS naar voren komt is dat nieuwe afstemming plaats moet vinden tussen EZ en het CBS op het terrein van doelmatigheid. De indicatoren voor de komende periode moeten worden afgesproken.

In de peer review die in 2015 is gehouden werden potentiële knelpunten geconstateerd op het gebied van het beschikbare budget voor het programma in het algemeen en voor investeringen in de ICT-infrastructuur in het bijzonder. Daarnaast bestaat een potentieel knelpunt op het gebied van kenniscontinuïteit bij de grote verwachte uitstroom van ervaren personeel door pensionering op de korte-middellange termijn. Verder moedigt Eurostat de DG CBS aan om, bij de voorgenomen herpositionering van de CCS, een structuur op te zetten die hem adviseert o.a. op het gebied van het meerjarenprogramma en financiële zaken. Andere aandachtspunten betroffen onder andere het versterken van kwaliteitsmanagement, de beschikbaarheid van achtergrondinformatie (waaronder metadata) in het Engels en meer flexibele toegang tot microdata voor wetenschappelijke doeleinden (voor zover dat wettelijk mogelijk is). Het wegnemen of ondervangen van deze (mogelijke) knelpunten biedt aanknopingspunten om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CBS verder te verhogen.

ADMINISTRATIEVE LASTENDRUK
Het beperken van de administratieve lastendruk voor berichtgevers is een wettelijke taak van het CBS. Berenschot concludeert in de Evaluatie CBS dat de vermindering van administratieve lastendruk een belangrijk aandachtspunt is van het CBS in meerjaren- en werkprogramma's en dat de administratieve lastendruk tussen 2004 en 2009 is gedaald en daarna niet is gestegen. Deze trend heeft zich nadien voortgezet, zoals blijkt uit de jaarverslagen. Daarnaast heeft het CBS inspanningen gepleegd om de gepercipieerde lastendruk te verminderen. De administratieve lastendruk die wordt veroorzaakt door het CBS bedroeg in 2009 minder dan 0,25% van de totale lastendruk die werd veroorzaakt door publieke instellingen.

Een belangrijke lastendrukvermindering wordt nog voorzien op het terrein van de statistieken over internationale handel in goederen. In de Voorjaarsrapportage Regeldruk dd 11 juni 2015 is de TK mede geïnformeerd over de inspanningen bij het CBS om de administratieve lastendruk te verminderen. Meer dan de helft van de totale lastendruk door het CBS bij het bedrijfsleven wordt veroorzaakt door de enquête over de Internationale Handel in Goederen. Met ingang van 2014 zijn bedrijven die minder internationale handel hebben dan € 1,5 mln (was voorheen € 900.000) vrijgesteld van opgaveplicht voor deze enquête. Door gebruik te maken van nieuwe bronnen en geavanceerde statistische methoden krijgt met ingang van 2015 bijna de helft van de geënquêteerde bedrijven de mogelijkheid om voortaan jaarlijks in plaats van maandelijks opgave te doen. Het CBS kan zodoende de lastendruk voor het midden- en kleinbedrijf aanzienlijk verlagen. Ook voor de bedrijven die een maandelijkse verplichting hebben, wordt de opgave van hun internationale handelsactiviteiten makkelijker gemaakt. Begin 2015 heeft het CBS een nieuwe webapplicatie geïntroduceerd, die het bedrijven makkelijker maakt om hun internationale handelsactiviteiten op te geven.

4.2 Waarborgen van (inter)nationale meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten

Beschrijving/motivering van het beleid

Internationaal vergelijkbare en betrouwbare meetstandaarden dragen bij aan het verlagen van de transactiekosten en informatie-asymmetrie. Als ieder land zijn eigen meeteenheden er op na zou houden, zou de onderlinge vergelijkbaarheid van producten sterk belemmerd worden en de mondiale handel worden bemoeilijkt. Als standaarden internationaal niet geaccepteerd worden, is dat niet alleen inefficiënt, maar kan dat ook een concurrentienadeel betekenen. Acceptatie van in Nederland gebruikte meetstandaarden is dan ook cruciaal voor de positie van het Nederlandse bedrijfsleven in het mondiale handelsverkeer.

Door nationale meetstandaarden te ontwikkelen en te beheren en hier internationaal afspraken over te maken, schept de overheid de basis voor een goed functionerende economie en markten. Door de breedte van het palet aan standaarden en de grote diversiteit aan bedrijven en instellingen die er gebruik van maken is het lastig om tot een private oplossing te komen. Tot slot beschermen de wetten, en het toezicht op de wetten, de partijen die niet de middelen of de positie hebben om zelf het meetresultaat te controleren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de meeste klanten die tanken bij een benzinestation.

METROLOGIEWET
De Metrologiewet, het toezicht door Verispect B.V. (hierna: Verispect) en het beheer en de verwezenlijking van de nationale meetstandaarden door VSL B.V. (hierna: VSL) hebben tot doel dat meeteenheden en het in de handel brengen en het gebruik van meetinstrumenten voldoen aan de eisen die er aan worden gesteld. In de Metrologiewet worden eisen gesteld aan meeteenheden en aan meetinstrumenten die voor nader bepaalde meettaken worden gebruikt. De Metrologiewet bestaat uit vier hoofdcomponenten, deze:

1. verplicht het gebruik van wettelijke meeteenheden;
2. stelt eisen aan meetinstrumenten en het gebruik daarvan voor wettelijke meettaken, teneinde een correct meetresultaat te waarborgen. Door middel van conformiteitsbeoordelingen wordt getoetst of een meetinstrument aan de eisen voldoet. Biedt de basis voor het aanwijzen van instanties die in opdracht van fabrikanten, eigenaren en gebruikers wettelijke conformiteitsbeoordelingen (een beoordeling of het instrument aan de daarvoor geldende eisen voldoet) mogen uitvoeren. De uitvoering wordt overgelaten aan de markt;
3. regelt het verwezenlijken en beheren van nationale meetstandaarden door VSL;
4. regelt dat het toezicht op de naleving van deze wet wordt verricht door Verispect.

VSL
VSL is op grond van de Metrologiewet aangewezen voor het beheer en de verwezenlijking van de nationale meetstandaarden. Dit zijn fysieke meetstandaarden waarmee voor bepaalde grootheden (zoals lengte of massa) herleidbaarheid wordt geboden naar internationale meetstandaarden. Hierdoor heeft de Nederlandse maatschappij de beschikking over betrouwbare en internationaal vergelijkbare meetstandaarden. De metrologische infrastructuur zorgt ervoor dat er wereldwijd met dezelfde maten gemeten wordt. Door het steeds specifieker worden van apparatuur en de uitbesteding van productie over verschillende landen is het van groot belang dat de meetstandaarden overal dezelfde zijn. Een juiste invulling van het standaardenbeheer is een belangrijke randvoorwaarde voor het mogelijk maken van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen in Nederland. Hiervoor is een contract voor onbepaalde tijd afgesloten tussen de staat en VSL, waarbinnen jaarlijks een opdracht wordt verstrekt. Daarnaast krijgt VSL van EZ subsidie voor het deelnemen aan researchprojecten, voornamelijk in het kader van Europese metrologische onderzoeksprogramma's. VSL is een deeltijd RWT (rechtspersoon met een wettelijke taak) en verricht naast de publieke ook

commerciële activiteiten. VSL heeft anno 2015 een omzet van ongeveer € 15 mln (circa 55% is gefinancierd vanuit de overheid, circa 33% uit de industrie en circa 12% uit EU onderzoeksubsidies).

VERISPECT
Verispect houdt toezicht op de naleving van de Metrologiewet. Ook met Verispect is een contract voor onbepaalde tijd afgesloten, waarbinnen jaarlijks een opdracht wordt verstrekt. Verispect is een deeltijd ZBO (zelfstandig bestuursorgaan).

Effecten van het beleid

Het beheer en de verwezenlijking van de nationale meetstandaarden door VSL is gedurende de onderzoeksperiode (2006-2014) tweemaal geëvalueerd door de Raad van deskundigen voor de nationale meetstandaarden. De Raad heeft daarbij beide keren een advies uitgebracht in de vorm van een visiedocument "Strategische visie standaardenbeheer".[6] In deze documenten geeft de Raad aan dat de door VSL ingezette richting en ontwikkelingen tot dusver juist zijn. De Raad geeft aan dat het Nederlandse bedrijfsleven VSL ziet als een betrouwbare en solide uitvoerder waar het gaat om het belang van kleinere onzekerheden, bijzondere toepassingen, extreme bereiken en condities, nieuw ontwikkelde instrumenten en de herleidbaarheid tot (inter)nationale meetstandaarden. In de visiedocumenten brengt de Raad herhaaldelijk haar bezorgdheid naar voren over onder andere de voortdurende bezuinigingen op het budget voor VSL.

In 2011 en 2015 heeft KWINK de instanties[7] die toezichthouden op de Metrologiewet geëvalueerd.[8] Verispect heeft op een doeltreffende en doelmatige wijze invulling gegeven aan zijn taken en gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden. Volgens het tweede onderzoek zijn de doelmatigheid en doeltreffendheid in de tweede periode nog toegenomen.
Uit de evaluatie van de toezichthouders van de Metrologiewet komt naar voren dat het aannemelijk is dat de doelen van de Metrologiewet worden gerealiseerd, waaronder het bevorderen van eerlijke handel, consumentenbescherming en volksgezondheid. De voor de maatschappij gewenste effecten van certificering, keuring en toezicht op grond van de Metrologiewet zijn bereikt. Daarnaast is het vertrouwen in meetinstrumenten groot in Nederland. Verder blijkt uit de evaluatie dat de Metrologiewet in belangrijke mate wordt nageleefd. Tot slot worden de administratieve lasten van certificering en toezicht voor het bedrijfsleven in voldoende mate beperkt door de toezichthouders en aangewezen instanties.

Mogelijkheden tot het verhogen van de doeltreffend- en doelmatigheid

In het Strategische visie standaardenbeheer 2009-2012 spreekt de Raad van deskundigen voor de nationale meetstandaarden haar bezorgdheid uit over het feit dat metrologie als vak in het hoger onderwijs aan het verdwijnen is. Hierdoor wordt het voor bedrijven steeds moeilijker om metrologische kennis te borgen. Om de metrologie adequaat en op het huidige hoge niveau te houden is het noodzakelijk om de wetenschappelijke kennis op peil te houden. Nederland loopt achter op het gebied van R&D in de metrologie op het gemiddelde in Europa. Hierdoor ontstaat het gevaar dat de kenniseconomie en het innovatief vermogen van Nederland achterop kan raken. Om de metrologie breder onder de aandacht te brengen en te verankeren in de maatschappij adviseert de Raad om de banden tussen de universitaire wereld en VSL aan te halen. VSL tracht hier op dit moment binnen de beperkte mogelijkheden invulling aan te geven door medewerkers als gastdocenten in te zetten en zo bij te dragen aan het opleiden van goede vakmensen.

[6] Kamerstuk blg-30786 en kamerstuk 33750-XIII-123, bijlage blg-331159.
[7] Naast Verispect houden ook Staatstoezicht op de mijnen (SodM) en Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) toezicht op de Metrologiewet, deze drie toezichthouders zijn door KWINK geëvalueerd. Aangezien SodM en IGZ onder andere begrotingsartikelen vallen zullen ze niet in deze doorlichting worden meegenomen.
[8] Tweede Kamer, 33159, nr. 1 en blg-151145 (rapport); Tweede Kamer, 33159, nr. 2 en blg-545273 (rapport).

Voorts heeft VSL in samenwerking met enkele decentrale overheden, het bedrijfsleven en het onderwijs in het kader van de EZ-subsidie "Pieken in de delta" een test- en kalibratiefaciliteit voor industriële gas- en olievloeistofmeters gerealiseerd voor het HBO en MBO. Door de metrologie weer terug te brengen in het onderwijs en de test- en kalibratiefaciliteit te gebruiken als platform voor innovatie en onderwijs wordt beoogd een betere aansluiting te krijgen tussen de vraag van het bedrijfsleven en het onderwijs.

De internationale samenwerking is gedurende de onderzoeksperiode toegenomen, zo is het European Metrology Research Programme (EMRP) tot stand is gekomen. Het EMRP integreert de nationale onderzoeksprogramma's van 22 landen tot één gezamenlijk onderzoeksprogramma. De Nederlandse bijdrage aan dit programma bestaat uit € 16,5 mln over een periode van 10 jaar. Hiervan wordt € 15 mln gefinancierd via het metrologiebudget van VSL en € 1,5 mln door de externen, zoals universiteiten en kennisinstituten.[9] EMPIR[10] zal voorzien in de toenemende behoefte aan geïntegreerde metrologische maatoplossingen ter ondersteuning van innovatie en economische groei in onze op kennis gebaseerde economie. Door een coherente lange termijn agenda kan effectiever worden ingespeeld op deze Europese technologische uitdagingen. Het onderzoek op deze terreinen wordt gebundeld tot een effectief Europees programma. Deze programma's verhogen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderzoek op het gebied van de Metrologie.

In het zelfde visiedocument 2009-2012 merkte de Raad op dat de secties chemie, elektriciteit, geometrie en stroming relatief veel aandacht krijgen. De Raad gaf in 2008 aan dat er op het gebied van ioniserende straling relatief weinig wordt gedaan. Nederland speelt een belangrijke rol op het gebied van oncologie en in de productie van medische apparatuur die gebaseerd is op ioniserende straling. Daarom adviseerde de Raad concrete onderzoeken en het ontwikkelen van nieuwe standaarden en meetmethoden op het gebied van ioniserende straling. In 2014 concludeerde de Raad dat VSL de speerpunten (chemie, volumetrie, hoogspanning, radiometrie en nano- en micrometrologie) uit de vorige visie goed heeft opgepakt. Een groot gedeelte van de adviezen behelst dan ook het voortzetten van de ontwikkelingen op deze terreinen. Daarnaast adviseerde de Raad om de behoefte aan standaarden en herleidbaarheid te onderzoeken op een aantal terreinen, waaronder scanners en bestralingsapparatuur in de gezondheidszorg, de nano-biotechnologie en multi-fase stromingsmetingen.

In haar adviezen geeft KWINK aan dat de toezichtstrategie van Verispect kan worden doorontwikkeld door prioriteiten meer te stellen op basis van risico's, meer inzicht te verkrijgen in de effecten van toezicht en afwegingen expliciet te verankeren in die strategie. Deze adviezen krijgen opvolging in de toekomstige situatie waarin het toezicht sinds 1 januari 2016 op de naleving van de Metrologiewet en Waarborgwet 1984 is overgegaan naar Agentschap Telecom.[11] Deze beleidsdoorlichting strekt zich niet uit tot 2016. De ontwikkeling van het nieuwe toezicht onder het Agentschap Telecom is daarom geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

4.3 Eerlijke handel van edelmetalen bevorderen

Beschrijving/motivering van het beleid

Voor de handel in edelmetaal gelden speciale verplichtingen die strekken tot bevordering van ordelijk economisch verkeer (eerlijkheid in de handel tussen ondernemers) en productgarantie (consumentenbescherming). Voorwerpen van edelmetaal dienen voorzien te zijn van de vereiste stempelmerken waaruit het gehalte aan edelmetaal blijkt. Hierdoor wordt het gehalte

[9] Tweede Kamer, 21501-30, nr. 316.
[10] EMPIR staat voor European Metrology Programme for Innovation and Research en is de opvolger van EMRP.
[11] Stb. 2015, 341.

aan edelmetaal gegarandeerd door de verkoper. De Waarborgwet 1986 (hierna: Waarborgwet), en het toezicht op de wet, dragen bij aan het verminderen van de informatie-asymmetrie en de transactiekosten en draagt bij aan het versterken van de positie van de consument.

Voordat ondernemingen hun edelmetalen voorwerpen te koop aanbieden, keuren de waarborginstellingen de voorwerpen op hun gehalten edelmetalen. Vervolgens zetten de waarborginstellingen in de werken een stempelmerk dat aangeeft welke gehalte aan edelmetalen het werk bevat. In de Waarborgwet 1986 is geregeld dat op de naleving wordt toegezien door een aangewezen toezichthouder. Sinds 2002 controleerde Verispect onder andere of ondernemingen (o.a. juweliers) geen voorwerpen verkochten die niet waren gewaarborgd. Sinds 1 januari 2016 wordt hierop toezicht gehouden door Agentschap Telecom.

Effecten van het beleid

In 2008 is het toezicht op de Waarborgwet voor het laatst geëvalueerd door Pro Facto.[12] Volgens de onderzoekers is er sprake van een doeltreffend en doelmatig toezicht wanneer Verispect aan de volgende eisen voldoet:

1. goed zicht heeft op het wettelijke kader,
2. de doelgroep kent,
3. het doel van het toezicht heeft vastgesteld en beleid heeft ontwikkeld dat direct bijdraagt aan de bereiking van het doel.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat Verispect aan de eerste twee eisen voldeed. Verispect had een goed overzicht van het wettelijke kader, vertaalde het wettelijke kader adequaat in beleid en had een goed overzicht van haar doelgroep. Het onderzoek gaf destijds echter aan dat Verispect er goed aan zou doen om de doelgroep beter te leren kennen. Zo zouden gegevens over gecontroleerde ondernemingen beter gedocumenteerd kunnen worden. Aan de derde eis was ten tijden van de evaluatie nog niet geheel voldaan. Sinds de toezichtstaak bij Verispect berust, heeft een gestage toename van de naleving plaatsgevonden. Het nalevingsniveau van de Waarborgwet bij de directe verkoop (juweliers e.d.) lag in 2003 op 41% en in 2007 op 66%.

Sinds 2008 heeft Verispect de ondernemingen beter in kaart gebracht, door meer kenmerken van de ondernemingen te registreren. De resultaten van deze registratie zijn gekoppeld aan de resultaten van het toezicht. Op deze manier kan Verispect beter bepalen welke ondernemingen (extra) controle behoeven (risicogroepen). Gelijktijdig heeft Verispect haar toezichtbeleid gewijzigd. Er is enerzijds sprake van het ‘high-trust’-beleid anderzijds wordt er strenger toezicht gehouden op de risicogroepen. Met deze wijzigingen lijkt de doelmatigheid en doeltreffendheid van Verispect toegenomen. De nieuwe toezichtstrategie lijkt zijn vruchten af te werpen. De afgelopen jaren is het nalevingsniveau bij directe verkopen sterk toegenomen, waar het in 2007 nog 66% betrof is het toegenomen tot 90% in 2014.[13]

Een nieuw aspect is de verkoop van edelmetalen voorwerpen via internet. Verispect is in 2007 gestart met het controleren van bedrijven die edelmetalen voorwerpen ter verkoop aanbieden via een op Nederland gerichte website. De doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan zal worden meegenomen bij de volgende evaluatie van de Waarborgwet.

Zoals in paragraaf 4.2 is beschreven, zijn de toezichtstaken van Verispect, sinds 1 januari 2016 ondergebracht bij Agentschap Telecom. Dit geldt ook voor het toezicht op de Waarborgwet.

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200, nr. 78 (bijlage bij brief van 13 augustus 2008).
[13] Jaarverslag 2014, Toezicht op de Waarborgwet 1986, Verispect B.V.

4.4 Betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen

Beschrijving/motivering van het beleid

Accreditatie is het beoordelen of een keuringsinstantie, certificeringsinstantie, inspectie instantie of een laboratorium (hierna: conformiteitsbeoordelingsinstanties) onpartijdig en competent zijn werk uitvoert. Accreditatie heeft als doel de betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen (hierna: conformiteitsbeoordelingen) te borgen.

Het vertrouwen in conformiteitsbeoordelingen moet leiden tot wederzijds vertrouwen tussen handelspartners en tussen de lidstaten op dit gebied. Dit is van belang voor het goed laten functioneren van markten en internationale handel. De kwaliteit en onafhankelijkheid van de conformiteitsbeoordeling is van belang bij het verminderen van informatie asymmetrie. Het gebruik van betrouwbare keurmerken, testrapporten en certificaten kan de informatie asymmetrie bij afnemers van producten of diensten gedeeltelijk worden weggenomen. Als er gerede vertrouwen is in de conformiteitsbeoordelingsinstanties verlaagt dit de transactiekosten aangezien het dan voor afnemers in mindere mate nodig is om zich te verdiepen in de eigenschappen van de producten en de conformiteitsbeoordelingsinstanties. Tot slot kan de kwaliteit en onafhankelijkheid van de conformiteitsbeoordeling helpen bij het in beeld brengen en tegengaan van de (negatieve) externe effecten.

Met de Wet aanwijzing nationale accreditatie instantie wordt de Raad voor Accreditatie (hierna: RvA) aangewezen als Nationale accreditatie instantie. De RvA heeft als doel het vertrouwen in conformiteitsbeoordelingen veilig te stellen door onafhankelijk en objectief te accrediteren.

Effecten van het beleid

De RvA is aangesloten bij de Europese coöperatie voor Accreditatie (hierna: EA), dit is de overkoepelende Europese accreditatie-instantie. De EA regelt dat iedere Europese Accreditatie-instantie eens in de twee tot vier jaar door middel van een Peer Review door de collega's gecontroleerd wordt op het voldoen aan de internationale norm ISO/IEC 17011 en de eisen uit de Europese Verordening (EC)765/2008. In deze peer reviews oordeelt EA dat de RvA in overeenstemming met de eisen handelt en voldoet aan de internationale norm.[14] Uit de peer reviews komt het beeld naar voren dat zowel het personeel van de RVA als de experts competent zijn. Het kennisniveau van de medewerkers is hoog, mede vanwege de vele scholingsmogelijkheden. De beoordelings- en accreditatieprocessen worden goed geleid, de beoordelingen vinden veelal tijdig plaats en de beslissingsprocedure wordt als goed beoordeeld door EA. Gedurende de eerste helft van 2016 wordt de RvA in opdracht van EZ geëvalueerd.

4.5 Goed functionerende nationale en Europese normalisatie infrastructuur

Beschrijving/motivering van het beleid

Normalisatie is het proces waarin belanghebbenden op vrijwillige basis en op basis van consensus onderling afspraken maken over waar een product, dienst, systeem of proces aan zou kunnen voldoen. Normen dragen op verschillende wijze bij aan het verlagen van de transactiekosten en het verminderen van de informatie-asymmetrie. Zo voorzien normen in de minimale kwaliteit- en veiligheidsstandaarden, en weten– consumenten waar ze minimaal aan toe zijn. Hierdoor nemen de averechtse selectie en transactiekosten af. Het gebruik van normen verhoogt de interoperabiliteit waarmee het risico op lock-in wordt verminderd. In het geval dat de interoperabiliteit erg laag is sluiten verschillende (aanvullende) producten of onderdelen (van mogelijk verschillende leveranciers) slecht op elkaar aan waardoor het

[14] EA Report of the Re-evaluation of Raad voor Accreditatie, 11 maart 2014; EA Report, Re-evaluation of RvA,. 15 augustus 2011.

moeilijk kan zijn om over te stappen. Lage interoperabiliteit leidt tot hoge transactiekosten – het risico op lock-in zou er toe leiden dat consumenten meer tijd besteden aan de aankoop van het product – en tot veel marktmacht voor de leveranciers van de aanvullende producten.[15] Tot slot kunnen normen de variatie tussen producten reduceren, wat de onderlinge vergelijkbaarheid verhoogd.

Het normalisatieproces wordt door het Nederlands Normalisatie-instituut (hierna: NEN) gefaciliteerd. NEN inventariseert aan welke normen behoefte is en brengt belanghebbenden bij elkaar om deze normen te ontwikkelen en het proces van ontwikkeling te financieren. Daarnaast beheert en publiceert NEN de voor Nederland geldende normen. NEN geeft ook informatie, cursussen en advies over normalisatie, normen en het gebruik van normen in de praktijk.

Normalisatie wordt bekostigd uit de bijdragen van deelnemers aan normalisatie en verkoop van normen. De reeds deelnemende belangstellenden hebben weinig belang bij dat NEN actief andere potentiele belangstellenden informeert. Voor de kwaliteit van normen is het echter cruciaal dat belanghebbenden de mogelijkheid hebben deel te nemen aan het normalisatieproces. Zonder subsidie van EZ aan NEN zal er te weinig worden geïnvesteerd in het informeren van potentiele belanghebbenden.

EZ stelt via een zogenaamde taakgerichte financiering jaarlijks € 1,1 mln ter beschikking aan het NEN). De bijdrage heeft betrekking op drie taken:

1. Circa twee derde van de subsidie wordt aangewend voor het passief en actief informeren van belanghebbenden over internationale en Europese normalisatie initiatieven. Zodat belanghebbenden een geïnformeerde keuze kunnen maken of ze deel willen nemen aan de ontwikkeling van een nieuwe norm.
2. Circa een zesde van de subsidie wordt gebruikt voor een aantal specifieke taken zoals het controleren op de juistheid van de verwijzingen in de regelgeving naar normen, het bijhouden van het werkprogramma van NEN, het publiceren van referenties van geharmoniseerde normen.
3. Ruim een zesde van de subsidie wordt gebruikt als bijdrage in de kosten van lidmaatschappen van NEN aan mondiale en Europese normalisatie-instellingen.

Effecten van het beleid

In 2014 is de subsidie van EZ aan NEN geëvalueerd door KWINK groep.[16] NEN geeft op doeltreffende en doelmatige wijze invulling aan het informeren van nationale belanghebbenden over de initiatieven van de Europese en mondiale normalisatie-instellingen. Deze activiteit stelt de belanghebbenden tijdig in staat een besluit te kunnen nemen over deelname aan deze initiatieven. KWINK wijst erop dat de doeltreffendheid het budget voor het informeren verbeterd kan worden. Deze kan worden vergroot als EZ de opdracht aan NEN nader operationaliseert en de doelstelling van de opdracht actualiseert en verduidelijkt. Naar aanleiding van dit advies is de formulering wat betreft de doelstelling van de taakgerichte financiering aangepast in de jaarlijkse subsidieaanvraag en de Overeenkomst tussen EZ en NEN. EZ heeft in overleg met NEN een format opgesteld waarin expliciet wordt gemaakt waaraan de verantwoordingsrapportages van NEN dienen te voldoen. Het streven is hierbij te komen tot een proces van verantwoording dat ondersteunend is aan het continu werken aan een doeltreffende en doelmatige inzet van de subsidie.

NEN kan zelf de doeltreffendheid ook verhogen door meer aandacht te hebben voor de behoeften van de doelgroep. Van belang is dat NEN feiten, cijfers en percepties verzamelt over

[15] In het volgende hoofdstuk worden de mogelijke nadelen van machtsposities behandeld.
[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 148 (bijlage bij brief van 9 maart 2015 (blg-476443)).

de waardering en de effectiviteit van de ingezette communicatiemiddelen om zo meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de ingezette communicatiemiddelen en op de wijze waarop NEN potentieel belanghebbende partijen beter kan bereiken. Intern zou NEN meer aandacht moeten besteden aan het reflecteren en innoveren.

Volgens KWINK kunnen de doelmatigheid en doeltreffendheid ook verder vergroot worden door meer structurele interne afstemming met als doel meer kennisuitwisseling en het in kaart brengen van mogelijke overlap. Daarnaast kan het onderzoeken van mogelijkheden voor andere, communicatiemiddelen bijdragen aan meer doelmatigheid en doeltreffendheid.

KWINK beoordeelt de taakuitvoering van ‘notificeren en controleren’ als doelmatig en heeft geen aanleiding te veronderstellen dat het bekendmaken van nieuwe (ontwerp)normen met minder tijd en budget kan worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor het controleren van vervallen normen in regelgeving. De doelmatigheid van de activiteit ‘notificeren en controleren’ wordt verhoogd door www.werkprogramma.nen.nl te optimaliseren en het gedrag op deze site beter te monitoren. Zowel ten aanzien van het informeren van belanghebbenden als ten aanzien van het notificeren en controleren voert NEN de aanbevelingen door die betrekking hebben op de interne werkwijze.

De effecten van de lidmaatschappen van de NEN aan mondiale en Europese normalisatie-instellingen zijn moeilijk in beeld te brengen. Voor deze beleidsdoorlichting is er weinig tot geen bruikbare informatie over de effecten van deze bijdragen. Een onderzoek naar deze effecten valt om deze reden buiten de reikwijdte van de beleidsdoorlichting.

5 Beschermen van de mededinging en versterken van de positie van de consument

Gedragingen van ondernemingen en mechanismes in de economie kunnen er toe leiden dat de mededinging wordt beperkt. Hierdoor treden mogelijkerwijs tal van inefficiënties[17] op met als gevolg dat de markten en de economie minder goed functioneren. De consument betaalt hierdoor een te hoge prijs voor haar product, of krijgt een lagere kwaliteit dan mogelijk.

Een aantal instrumenten dat valt binnen artikel 11 van de beleidsdoorlichting is er specifiek op gericht om te voorkomen dat deze mechanismes en gedragingen de mededinging verstoren. Daarnaast is een aantal instrumenten er op gericht de uitgangspositie van de consument op andere wijze te versterken, bijvoorbeeld door het informatieniveau gelijk te trekken met dat van de producent en coördinatieproblemen op te lossen. Meer vertrouwen van consumenten, geïnformeerde en efficiënte keuzes van consumenten, minder concurrentievervalsing en een betere werking van de markt zullen leiden tot het beter functioneren van markten. Sommige instrumenten zijn generiek, bijvoorbeeld de mededingingswet en de wet handhaving bescherming consumenten. Andere instrumenten zijn meer specifiek; de Postwet 2009, UPD, Energiewet en de Telecommunicatiewet. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt hier toezicht op. De ACM is verantwoordelijk voor het mededingingstoezicht, sectorspecifiek markttoezicht op de sectoren energie, telecom, post en vervoer, en consumentenbescherming. De instrumenten die onder artikel 11 van de begroting van EZ vallen zullen in dit en het volgend hoofdstuk kort besproken worden.

5.1 Mededingingsbeleid

De ACM heeft op dit moment een omvang van circa 500 vte en een begroting van € 61,2 mln. In de periode 2011-2018 is (en wordt) ongeveer € 12 mln (20%) bespaard op de organisatie van de ACM. Hiervan is ongeveer € 5 mln een gevolg van de maatregelen uit Rutte II en ongeveer € 7 mln een gevolg van Rutte I. Deze beleidsdoorlichting ziet alleen op het deel van de ACM dat onder artikel 11 van de EZ-begroting valt (in 2018 circa € 0,4 mln). Het merendeel van de kosten van de ACM, ongeveer 99%, valt onder artikel 40 (op dit artikel worden alle personele en materiele uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken geraamd).

Beschrijving/motivering van het beleid

Het doel van de Mededingingswet is het beschermen van de mededinging door het tegengaan en voorkomen van mededingingsbeperkende gedragingen. De drie belangrijkste onderdelen in de Mededingingswet zijn:
1. Kartelverbod: wanneer bedrijven onderling de concurrentie beperken, bijvoorbeeld door het maken van prijs- of marktverdelingsafspraken, spreken we over een kartel.
2. Verbod op misbruik van economische machtspositie (EMP): een bedrijf met een dominante positie heeft een verplichting om geen misbruik te maken van die positie. Een voorbeeld hiervan is het vragen van een excessief hoge prijs;
3. Concentratietoezicht: als bedrijven fuseren of het ene bedrijf het andere overneemt, wordt het nieuwe bedrijf groter en sterker in de markt. Op grond van de Mededingingswet wordt getoetst of een fusie de mededinging op de relevante markt significant beperkt.

[17] Allocative inefficiency (deadweight loss en rent-seeking), productive inefficiency (managerial slack en darwinian mechanism) en dynamic inefficiency (minder innovatie)

De werkzaamheden van de ACM hebben tot doel het tegengaan van marktfalen, het bevorderen van goed functionerende markten, van ordelijke en transparante marktprocessen en van een zorgvuldige bescherming van consumenten. Zij bewaakt, bevordert en beschermt daartoe een effectieve concurrentie en een gelijk speelveld op markten en neemt belemmeringen daarvoor weg.[18] De hoofdtaken op grond van de Mededingingswet zijn het bestrijden van kartels, het tegengaan van misbruik van economische machtposities en het voorkomen dat bedrijven te sterk en te machtig worden.

Effecten van het beleid

Mededingingswetgeving en het toezicht van de ACM daarop zijn doeltreffend en doelmatig. Zonder mededingingswetgeving zouden kartelafspraken ongestraft kunnen worden gemaakt, grote bedrijven en instellingen misbruik van hun marktmacht kunnen maken.

Dit blijkt ook uit de evaluaties en publicaties die over dat beleid gedaan zijn. De meest recente hiervan is de evaluatie van de ACM uit 2015.[19] Deze evaluatie geeft weer dat de ACM in haar eerste twee jaar na oprichting over het algemeen doeltreffend en doelmatig is.
De ACM heeft volgens de onderzoekers een (doeltreffende) bijdrage geleverd aan goed functionerende markten en aan het beschermen van de consument. Detectie en prioritering zijn goed en professioneel georganiseerd binnen de ACM, de ACM werkt in het algemeen goed samen met andere Nederlandse toezichthouders en instanties en de strategie en toezichtstijl van de ACM dragen bij aan doeltreffendheid, doelmatigheid en slagvaardigheid. Tegelijkertijd stellen de onderzoekers dat op onderdelen nog verbetering kan plaatsvinden en de doeltreffendheid nog verder kan toenemen. Uit de evaluatie kwamen zeven aanbevelingen: ontwikkeling van de afschrikwekkende werking, het beter toegankelijk maken van guidance informatie, bestudering van de doeltreffendheid van de capaciteitsverdeling, optimalisering van samenwerkingen, verkorting van doorlooptijden, verlichting van de administratieve lasten en accentverschuiving in de meting van output. De doelmatigheid van het functioneren van de ACM is volgens de onderzoekers op orde. De beoogde besparingen van de fusie zijn gerealiseerd. Binnen de ACM-organisatie zijn er bovendien voldoende voorzieningen die bijdragen aan kostenbeheersing en aan doelmatige besteding van middelen. De opbrengsten overtreffen de kosten van het toezicht. Voorts zijn er in de strategie en werkwijze van de ACM diverse belangrijke keuzen gemaakt die bijdragen aan doelmatigheid.
Het kabinet heeft de Kamer naar aanleiding van deze evaluatie laten weten dat de ACM de aanbevelingen ziet als een bevestiging dat zij aandacht besteed aan de juiste onderwerpen. Het kabinet meldde naar aanleiding hiervan in gesprek te blijven met de ACM over haar inspanningen om te komen tot verdere verbeteringen.
De resultaten van de evaluatie van de ACM uit 2015 sluiten aan op de eerdere evaluatie van de NMa in 2010[20] en het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2007.[21] In de evaluatie van de NMa wordt onder meer geconcludeerd dat de NMa een substantiële inspanning heeft gepleegd ten behoeve van het beter laten werken van markten en dat dat effect heeft gehad. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de NMa haar toezichtinstrumentarium op de meeste punten goed heeft ontwikkeld. Bijvoorbeeld de aanpak van de bouwfraude wordt geroemd. De vergelijking van de evaluatie van de ACM uit 2015 met de eerdere evaluaties laat zien dat er soms sprake is van accentverschuivingen. Waar de Rekenkamer concludeert dat de NMa haar instrumenten buiten boetes beter kan ontwikkelen, concludeert de onlangs verschenen evaluatie van de ACM juist dat de ACM meer aandacht moet hebben voor de afschrikwekkende werking van toezicht: bij sommige delen van de buitenwereld is door de communicatie van het door de ACM gehanteerde 'probleemoplossend toezicht' het beeld ontstaan dat bedrijven en brancheorganisaties van de ACM regelmatig een tweede kans krijgen.

[18] Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Tweede Kamer , vergaderjaar 2011-2012, 33622, nr. 2.
[19] Evaluatie ACM 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25268, nr.132.
[20] Evaluatie NMa 2010, Tweede Kamer vergaderjaar 2010-2011, 24036, nr. 377.
[21] Algemene Rekenkamer, 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31055, nr. 2

Ook publicaties los van meer formele evaluaties geven een kritisch-positief beeld van het mededingingsbeleid en het toezicht daarop. In ‘10 jaar Mededingingswet’ uit 2008,[22] zijn de auteurs zonder uitzondering te spreken over de effecten van het beleid en over de rol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (die gezamenlijk met de OPTA en Consumentenautoriteit is opgegaan in de ACM) daarin. Tegelijkertijd wordt gewezen op andere publieke belangen die niet altijd synchroon lopen met mededingingsbeleid - een afweging die ook anno 2015 terugkomt in bijvoorbeeld de zorg en de agrofoodsector. Ook wordt er op gewezen dat het kwantificeren van de positieve effecten van het mededingingsbeleid moeilijk is, bijvoorbeeld, omdat de dynamische efficiëntie (innovatie bij bedrijven) een belangrijk voordeel van mededinging is. Zo is het moeilijk te beoordelen of de sms of *low-cost carriers* uitgevonden zouden zijn als er geen concurrentie was geweest.
Kritischer van toon is een rapport van SEO uit 2012, over specifiek het aantal boetes die de NMa oplegt ten aanzien van misbruik van marktmacht. Het rapport constateert dat dat aantal significant lager is dan in andere Westerse landen. Hiervoor werden verschillende redenen gevonden. Duitsland en Finland hebben bijvoorbeeld andere wetgeving, en Denemarken een andere handhavingspraktijk. Daarnaast wordt de hypothese geopperd dat de NMa veel zaken informeel oplost, een visie die door de NMa wordt onderschreven. De wijze van handhaving werd door de NMa omschreven als een pragmatische aanpak.[23] Het kabinet zag naar aanleiding van het rapport en de reactie daarop van de NMa geen aanleiding tot aanpassing van de wet- en regelgeving. Wel berichtte het kabinet dat NMa naar aanleiding van het onderzoek heeft aangegeven haar praktijk in misbruikzaken op een aantal punten te zullen versterken.
Internationale vergelijkingen laten zien dat het mededingingsbeleid en de ACM het ook internationaal relatief goed doen. De (jaarlijkse) Global Competition Review (GCR) geeft de ACM vrij consistent 3,5 punt op een maximum van 5.[24] De ACM bevindt zich daarmee in het eerste kwartiel van de vergeleken toezichthouders. De toplanden Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten scoren 5 uit 5. De GCR geeft Nederland een lagere rating omdat de ACM relatief weinig boetes uitdeelt, gezien de hoeveelheid personeel die de toezichthouder heeft. De GCR erkent dat dit mede een gevolg kan zijn van het probleemoplossend toezicht en ziet de ACM als Europa ’s meest innovatieve en interessante toezichthouder, maar concludeert wel dat het tijd is dat de toezichthouder laat zien dat hij bereid en in staat is om ook zijn tanden te laten zien.

Wet handhaving consumentenbescherming

Beschrijving/motivering van het beleid

Een belangrijke voorwaarde voor het goed laten functioneren van markten is dat consumenten in staat worden gesteld om handelaren te prikkelen: kritische én sterke consumenten zijn noodzakelijk voor een goede werking van de markt. Met het consumentenbeleid wordt een randvoorwaarde gecreëerd voor het goed laten functioneren van de markt. Deze randvoorwaarde draagt bij aan het consumentenvertrouwen en daarmee aan economische groei.

Het consumentenbeleid is op hoofdlijnen op drie pijlers geënt, te weten: kennisontwikkeling van consumenten, verbreding van de laagdrempelige geschilbeslechting en de oprichting van een publieke toezichthouder in combinatie met de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving ter bescherming van consumenten. In 2006 is ten behoeve van de kennisontwikkeling het informatieloket ConsuWijzer opgericht. ConsuWijzer informeert consumenten over hun rechten en plichten en stelt hen in staat om zelf hun recht te nemen. Consuwijzer valt thans onder de ACM. In de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (2013) is de informatiefunctie van de ACM wettelijk verankerd.

[22] *Beschouwingen over 10 jaar Mededingingswet en 10 jaar NMa. Kalbfleish e.a.(2008)*
[23] SEO 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31531, nr.21
[24] GCR 2015. http://globalcompetitionreview.com

Om ervoor te zorgen dat een consument zijn rechten ook daadwerkelijk kan effectueren, is bovendien een goed werkend en laagdrempelig toezichts- en handhandhavingsmechanisme onmisbaar. Het Nederlands rechtsbestel kent zowel private handhaving als publiek toezicht (door de ACM). Een belangrijke vorm van private handhaving is zelfregulering. Consumenten kunnen via een van de 55 geschillencommissies ressorterend onder de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken hun geschil op een laagdrempelige en relatief goedkope wijze aan een derde voorleggen. Met de wet buitengerechtelijke geschillenbeslechting (juli 2015) – die voortvloeit uit de Europese richtlijn alternatieve geschillenbeslechting - is de belangrijke functie van de geschillencommissies wettelijk verankerd. Publiekrechtelijke handhaving van de consumentenregels vindt op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming plaats door de ACM (voorheen de Consumentenautoriteit). De Consumentenautoriteit (sinds 2013 opgegaan in de ACM) is eind 2006 naar aanleiding van de Europese Verordening 2004/2006 opgericht.
Met de instelling van het Bel-me-niet-register (2009), de implementatiewet oneerlijke handelspraktijken (2008), de implementatiewet richtlijn consumentenrechten (2014) en de Pandhuiswet (2014) is de positie van de consument versterkt. Consumentenwetgeving vloeit grotendeels voort uit Europese richtlijnen en is hoofdzakelijk in het Burgerlijk Wetboek geïmplementeerd. Recentelijk is het herzieningsvoorstel richtlijn pakketreizen aangenomen. De Minister van Veiligheid en Justitie is samen met de Minister van Economische Zaken verantwoordelijk voor de implementatie.

Effecten van het beleid

Het beleid en het toezicht daarop is doelgericht en doelmatig. De Consumentenautoriteit heeft consumenten geëquipeerd zelf hun recht te halen in hun relatie met ondernemingen en overtredingen van het consumentenrecht effectief en efficiënt heeft opgespoord en beëindigd. Dat blijkt uit de evaluatie van wet handhaving consumentenbescherming uit 2011. Er worden in die evaluatie slechts beperkte mogelijkheden gezien de doeltreffendheid en doelmatigheid te optimaliseren. Dit laat onverlet dat enkele suggesties worden gegeven voor het vergroten van de doeltreffendheid, bijvoorbeeld door waar mogelijk aanvullende guidance te geven aan brancheorganisaties en bedrijven over open normen en het sneller beëindigen van overtredingen. Naar aanleiding hiervan zijn er verschillende acties uitgevoerd om de gedane aanbevelingen uit te voeren. Zo geeft Antwoord voor Bedrijven meer guidance aan ondernemers. Met de waarschuwingsbevoegdheid die in de stroomlijningswet (2014) is verankerd, kan de ACM consumenten waarschuwen tegen mogelijke overtredingen opdat mogelijke financiële schade kan worden voorkomen dan wel beperkt.
Het toenmalig kabinet constateerde daarnaast dat het tot dan toe bestaan van gelijktijdige publiekrechtelijke en privaatrechtelijke normen (het duale stelsel) onwenselijk is, vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid, doelmatigheid en rechtsgelijkheid. Zo ervoeren ondernemingen verschillen in uitkomst bij een ander traject, terwijl de gevolgen van de overtreding voor de consument uiteindelijk hetzelfde zouden moeten zijn. Het duale stelsel is met de totstandkoming van de ACM in 2013 afgeschaft zodat alleen bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is.
De implementatie van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de richtlijn consumentenrechten hebben ervoor gezorgd dat consumenten voor de aankoop van een product of dienst in staat worden gesteld een geïnformeerde koopbeslissing te nemen. Ook zijn agressieve en misleidende handelspraktijken verboden. Deze regels hebben ervoor gezorgd het informatieniveau van de consument is geoptimaliseerd opdat ze een weloverwogen koopbeslissing kunnen nemen. Wanneer handelaren zich niet aan de consumentenwetgeving houden, is de ACM bevoegd om handhavend op te treden. De ACM heeft een verschillend palet aan handhavingsinstrumenten die zij bij overtreding van wetgeving kan inzetten.

Niet alleen de evaluatie van de wet handhaving consumentenbescherming liet zien dat de effecten van het beleid positief zijn. Ook tevredenstemmend is de informatie uit het informatieloket ConsuWijzer (jaarverslag ACM 2014). Het cijfer voor klanttevredenheid is een

7,5 en is iets gestegen ten opzichte van 2013 (7,3). ConsuWijzer is 2010, 2011 en 2012 door het publiek tot beste overheidswebsite gekozen. Het is aan de ACM deze positieve resultaten voort te zetten en uit te bouwen. Het Bel-me-niet-register is tot slot in 2012 geëvalueerd. Uit de evaluatie kwam naar voren dat het register voldoet aan het doel waarmee het is opgezet, namelijk een significante vermindering van consumentenirritatie. Ook is gebleken dat men het register steeds vaker weet te vinden. De acties om de overgenomen aanbevelingen uit te voeren zijn afgerond.

5.2 Goed functionerende markten voor (overheids)opdrachten

De belastingbetaler is er bij gebaat dat de overheid efficiënt inkoopt. Dat geldt ook voor speciale-sectorenbedrijven: bedrijven die van de overheid zijn of die van de overheid het uitsluitend recht hebben gekregen om (tegen een bepaalde vergoeding) een specifieke taak uit te voeren. Voorbeelden van speciale-sectorbedrijven zijn spoorbeheerder ProRail en netwerkbeheerder TenneT.
Efficiënte inkoop ontstaat als bedrijven concurreren om een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding te bieden voor de producten die de overheid inkoopt. Om de markt voor overheidsopdrachten en speciale-sectoropdrachten goed te laten functioneren, is een duidelijk en eenvormig kader van groot belang. Zo'n kader is erop gericht dat overheden op een transparante en effectieve manier inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding en ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht. Bijgaand effect van een efficiënte inkoop door de overheid, is dat niet alleen de aanbestedende diensten een positievere prijs/kwaliteitverhouding voor hun producten ontvangen, maar dat ook verwacht mag worden dat de innovatie naar aanleiding van aanbestedingen breder in de samenleving tot positieve gevolgen kunnen leiden:[25]

In deze paragraaf wordt ingegaan op de effectiviteit van de instrumenten die het kabinet inzet voor het creëren van een duidelijk en eenvormig kader voor aanbesteden: de Aanbestedingswet 2012, TenderNed, PIANOo en de Commissie Aanbestedingsexperts. De in de Aanbestedingswet 2012 geïmplementeerde Europese aanbestedingsrichtlijnen en de rechtsbeschermingsrichtlijnen vormen de basis van het aanbestedingskader. Bovendien wordt stilgestaan bij de effecten van een besparing van 20%.

Beschrijving/motivering van het beleid

AANBESTEDINGSWET 2012
De Aanbestedingswet 2012 schetst de voorwaarden waaronder aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven opdrachten in de markt moeten zetten. De wet bevordert de totstandkoming van concurrentie en de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en naleving van maatregelen die daartoe moeten leiden. De wet biedt ruimte aan maatwerk zodat aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven (zoals bedrijven in de sectoren water- en energievoorziening) kunnen inspelen op het karakter van de specifieke opdracht en de betreffende markt en daardoor het innovatievermogen van het bedrijfsleven optimaal kunnen benutten. De Aanbestedingswet 2012 is op 1 april 2013 in werking getreden.
Aanleiding voor het opstellen van de Aanbestedingswet 2012 was het uitvoering geven aan de aanbevelingen van de parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (2003)[26] en het komen tot een hernieuwde en toegankelijker implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen

[25] Denk aan aanbestedingen van duurzamere overheidsgebouwen, waar ervaring wordt opgedaan met nieuwe technieken, die vervolgens privaat vaker kunnen worden toegepast
[26] Tweede Kamer, 28244, nr. 24.

(2004) en de rechtsbeschermingsrichtlijn (2007). In 2012 is naar aanleiding hiervan de Aanbestedingswet 2012 door de Eerste Kamer aangenomen.[27]

PIANOo en TenderNed

PIANOo biedt informatie, advies, instrumenten en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten. De parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid was ook aanleiding voor het kabinet om PIANOo in te stellen.[28] Het Expertisecentrum Aanbesteden PIANOo is in 2005 ingesteld om de professionaliteit van het aanbesteden en de naleving van de aanbestedingsregels in Nederland te verbeteren. PIANOo beoogt er aan bij te dragen dat de met de wet beoogde transparante en effectieve manier van inkopen ook in de praktijk vorm krijgt. PIANOo is een tijdelijke organisatie. PIANOo staat voor Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers.
In 2010 is bovendien TenderNed van start gegaan. TenderNed is het elektronische aanbestedingssysteem, waardoor alle openbare (overheids)opdrachten op één centrale plaats te vinden zijn. TenderNed heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de professionalisering van de overheidsinkoop, verbetering van naleving van de aanbestedingsregels en vermindering van de administratieve lasten voor ondernemers. Ondernemers kunnen dankzij de verplichting voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om op TenderNed te publiceren alle openbare (overheids-)opdrachten vinden op één centrale plaats. Met de verplichting in de herziene aanbestedingsrichtlijnen om geheel elektronisch aan te besteden, wordt beoogd dat de lasten van het aanbesteden nog verder teruggaan. In Nederland wordt elektronisch aanbesteden voor aanbestedende diensten en ondernemers vanaf 1 juli 2017 verplicht.

Commissie aanbestedingsexperts

Gelijktijdig met het van kracht worden van de Aanbestedingswet 2012 is op 1 april 2013 de Commissie van Aanbestedingsexperts gestart. De Commissie van Aanbestedingsexperts is ingesteld met het doel om door een snelle, zorgvuldige en laagdrempelige behandeling van klachten bij te dragen aan de oplossing van aanbestedingsklachten. Dit ter aanvulling op de vaak langduriger en minder laagdrempelige mogelijkheid van een gang naar de rechter. Daarnaast is het doel van de Commissie om de professionaliteit van de aanbestedingspraktijk verder te verbeteren en een leereffect teweeg te brengen bij ondernemingen en aanbestedende diensten. De Commissie kan naar aanleiding van een klacht bemiddelen of een niet-bindend advies geven over een concrete aanbesteding aan ondernemers, aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven. Daarmee kan worden bijgedragen aan een verbetering van de dialoog tussen partijen. De Commissie is opgericht om tegemoet te komen aan de in de praktijk gevoelde behoefte aan laagdrempelige klachtenafhandeling.

Effecten van het beleid

De Aanbestedingswet 2012,[29] PIANOo,[30] TenderNed en de Commissie van Aanbestedingsexperts[31] zijn de afgelopen jaren geëvalueerd. Uit die evaluaties komt het beeld naar voren dat de instrumenten bijdragen aan een vermindering van transactiekosten en het verbeteren van de mededinging.[32]

Betere mededinging door aanbestedingswet 2012 en PIANOo

[27] Handelingen Eerste Kamer, 2012/13 5, 30 oktober 2012.
[28] Tweede Kamer, 28244, nr. 24.
[29] Tweede Kamer, 34252, nr. 1.
[30] Tweede Kamer, 30501, nr. 35.
[31] Tweede Kamer 32440, nr. 90.
[32] Transactiekosten en informatie-assyemtrie worden ook in hoofdstuk 4 besproken. Met het oog op de leesbaarheid is er voor gekozen de gevolgen van de hier benoemde instrumenten op de transactiekosten en informatie-asymmetrie op deze plaats te bespreken.

De Aanbestedingswet 2012 en PIANOo dragen bij aan het verbeteren van de mededinging. Uit de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 blijkt onder andere
dat het percentage opdrachten dat aan het mkb wordt gegund over een langere termijn bezien door de jaren heen licht is gestegen. Dat zou een indicatie kunnen zijn van toenemende concurrentie. Ondernemers en aanbestedende diensten waarderen het uitgangspunt dat aanbestedingen in beginsel zowel op kwaliteit als prijs worden gegund . De wet heeft geleid tot een vermindering van lasten en bijgedragen aan uniformering. Bovendien blijkt uit de evaluatie dat de wet bevordert dat overheden ook proportioneel aanbesteden. Proportioneel aanbesteden houdt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht. Dit voorkomt dat overheden dusdanige eisen stellen aan een opdracht, dat slechts één opdrachtnemer ze kan uitvoeren, met nadelige effecten voor de mate van concurrentie en daarmee voor prijs en kwaliteit. De Gids proportionaliteit geeft overheden aanknopingspunten voor proportioneel aanbesteden. Deze Gids proportionaliteit is in aanbestedingswetgeving aangewezen als richtsnoer.

De evaluatie van PIANOo uit 2013 laat zien dat PIANOo een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het verbeteren van de professionaliteit van het aanbesteden en de naleving van de aanbestedingsregels en dat PIANOo doeltreffend is in de uitvoering van haar opdracht expertise te leveren over aanbestedingen. De dienstverlening van PIANOo wordt overwegend als positief beoordeeld, gemiddeld krijgt de dienstverlening van PIANOo een 7,7 als rapportcijfer. PIANOo heeft conform de opdracht van de Minister meer focus aangebracht in haar werkzaamheden en zich met het beperktere budget primair heeft gericht op het verstevigen van de kennisfunctie. Bovendien heeft PIANOo verschillende voorzieningen getroffen voor doelmatige taakuitvoering. Anderzijds werd geconstateerd dat het totale aanbod van producten en diensten nog steeds groot is, terwijl de betalingsbereidheid onder gebruikers beperkt is en het budget van PIANOo bijna is gehalveerd.[33] Van belang hierbij is ook dat in het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat de tijdelijkheid van de instelling van PIANOo een complicerende factor is. Deze constatering in het rapport is aanleiding om in overleg met de Stuurgroep PIANOo, bestaande uit vertegenwoordigers van de rijksoverheid, gemeentes, provincies en waterschappen, te bezien of er inhoudelijk en (structureel) financieel draagvlak is voor een toekomstbestendige inrichting van PIANOo.

Minder transactiekosten door de Aanbestedingswet 2012, TenderNed en de Commissie van Aanbestedingsexperts

Transactiekosten worden primair verminderd door de Aanbestedingswet 2012, TenderNed en de Commissie van Aanbestedingsexperts. Zo komt als algemeen beeld uit de evaluatie naar voren dat de Aanbestedingswet 2012 heeft geleid tot een vermindering van lasten voor ondernemers van ongeveer €184 mln. Dat bedrag is groter dan vooraf werd gedacht. Achtergrond hiervan is dat vaker lichtere procedures voor aanbesteding worden gebruikt, TenderNed de deelname aan aanbestedingen in de praktijk heeft vereenvoudigd en ondernemers niet meer alle voorwaarden in een aanbesteding vooraf hoeven aan te tonen (de 'eigen verklaring'), maar alleen als de aanbestedende dienst daarom vraagt. Dit positieve effect op de lastenontwikkeling wordt iets gedempt doordat er meer op kwaliteit wordt gegund, waardoor ondernemers ook over kwaliteitsaspecten gegevens moeten aanleveren ten behoeve van een aanbesteding. Ook de transactiekosten voor overheden nemen iets toe, omdat meer op kwaliteit wordt gegund. Verwachting is evenwel dat dit zich in de regel (ruim) terugverdient door een betere prijs/kwaliteitverhouding van het aanbesteden.
De begrote kosten van TenderNed zijn specifiek onderzocht. Uit het onderzoek van de Auditdienst Rijk naar aanleiding van de motie-Gesthuizen komt naar voren dat de schattingen en veronderstellingen die aan de begroting voor TenderNed ten grondslag liggen niet

[33] Tweede Kamer, 30501, nr. 35.

onredelijk zijn. Ook een quick scan (uit 2012) wijst in die richting. Daarin wordt wel gewezen op mogelijke besparingen (bijvoorbeeld in de salariëring) en intensiveringen (bijvoorbeeld in aantal fte per taak). TenderNed leidt tot een lastenreductie van € 37 mln per jaar, wat een veelvoud is van de jaarlijkse kosten voor TenderNed.

Juridische transactiekosten worden beperkt doordat er met de Commissie Aanbestedingsexperts een snelle, zorgvuldige en laagdrempelige manier van klachtenafhandeling is gecreëerd. De Commissie van Aanbestedingsexperts levert hierdoor voordelen op ten opzichte van de situatie dat vooral via een rechter klachten kunnen worden afgehandeld. Uit de evaluatie van de Commissie komt ten aanzien van de doeltreffendheid van de Commissie een positief beeld naar voren. Een grote meerderheid van de ondervraagden vindt de Commissie een aanvulling op andere mogelijkheden om aanbestedingsklachten in te dienen. Ten aanzien van de doelmatigheid van de Commissie wordt geconstateerd dat zij een organisatie in ontwikkeling is. Er worden aanbevelingen gedaan in het rapport. De Commissie werkt actief aan maatregelen om de doelmatigheid te verbeteren.
Dit effect wordt gedempt doordat met de instelling van de Commissie ook klachten die eerder nergens zouden zijn voorgelegd in procedure komen. Dit zorgt voor een verhoging van administratieve lasten, maar mogelijk óók voor meer helderheid in latere aanbestedingsprocedures, met betere werking van de markt tot gevolg.

VERBETERING VAN DE DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID
De positieve conclusies laten onverlet dat er binnen de benoemde beleidsinstrumenten verbeteringen mogelijk zijn. Zo waarderen aanbestedende diensten ook binnen aanbestedingen die formeel draaien om kwaliteit de prijs soms dusdanig hoog dat die kwaliteit relatief irrelevant wordt. Het kabinet heeft naar aanleiding hiervan gemeld hier in haar voorlichting meer aandacht aan te besteden. Bovendien is het bereik van aanbestedingen mogelijk nog niet maximaal – het is denkbaar dat bedrijven nu niet deelnemen, terwijl hiervoor wel aanleiding zou kunnen bestaan. Hierom heeft het kabinet in haar brief van 8 juli 2015 laten weten de proportionaliteit van aanbestedingen verder te willen verbeteren, zodat ook kleinere bedrijven mee kunnen dingen naar (een deel van) de aan te besteden opdracht. Bovendien wil het kabinet ook het percentage *inschrijvingen* van middelgrote en kleine bedrijven voor aanbestedingen blijvend gaan monitoren – en dus niet alleen *opdrachtverleningen*. Dat kan aanvullende informatie bieden over het bereik van de aanbestedingen. Het kabinet ziet ook op het punt van lagere transactiekosten nog ruimte voor verbetering. In haar brief van 8 juli 2015 heeft zij laten weten dat nog winst te behalen is voor zowel aanbestedende diensten als ondernemers als de toepassing van de aanbestedingsregels verbeterd. Daarom heeft het kabinet aangekondigd in te zetten op het stimuleren van verbetering van de kwaliteit van de aanbestedingen.

5.3 Dienstenwet

Beschrijving/motivering van het beleid

Concurrentie leidt tot een betere prijs/kwaliteitverhouding voor de consument, ook op de markt voor diensten. Tegelijkertijd is er in de dienstensector vaak sprake van informatie-asymmetrie, dienstverleners die een markt betreden weten bijvoorbeeld niet welke regels er binnen een gebied gelden. Soms is er sprake van verschillende regelgeving voor bepaalde beroepen (zoals bijvoorbeeld voor kappers, bouwondernemingen of organisatoren van evenementen) omdat overheden verschillende eisen stellen aan diensten om zo de kwaliteiten van diensten te borgen. Dat kan de concurrentiedruk onnodig beperken. Dit is het geval wanneer bijvoorbeeld een kapper die wel aan de vereisten van de Nederlandse regelgeving voldoet, zijn diensten niet mag leveren over de grens.

De Dienstenrichtlijn heeft als doel de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten binnen de interne markt te vergemakkelijken, onder waarborging van een hoge kwaliteit van diensten. De drie belangrijkste componenten van de Dienstenrichtlijn zijn administratieve vereenvoudiging, verbetering van de kwaliteit van diensten en samenwerking tussen bevoegde instanties. De Dienstenwet beoogt op Nederlands niveau hetzelfde als de Europese dienstenrichtlijn en stelt vanuit de behoefte voldoende concurrentie op de dienstenmarkt te behouden grenzen aan de eisen en vergunningen die overheden kunnen opleggen aan dienstverleners. Daarnaast moet informatievoorziening over die eisen en vergunningen worden verbeterd. Sinds 1 juli 2014 moeten overheden verplicht digitaal gebruik maken van het Melding- en Notificatiesysteem Dienstenwet (MND) systeem. Het doel van deze verplichting is voorkomen dat er nieuwe belemmeringen worden ingevoerd die niet voldoen aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn, zodat wederzijdse erkenning voor dienstverleners niet onnodig wordt verhinderd.

Effecten van het beleid

Er zijn nog geen ex-post studies naar de effecten van de Dienstenwet beschikbaar, ook de dienstenrichtlijn is nog niet geëvalueerd. Dit komt omdat de onderzoeksperiode nog te kort is om een ex-post studie uit te voeren die veel zeggingskracht heeft. Er is wel veelvuldig gekeken naar de verwachte effecten van de Dienstenrichtlijn op met name de Europese economie. In 2012[34] en in 2014[35] is de dienstenrichtlijn bestudeerd en gebaseerd op de beschikbare gegevens eerdere ramingen van de effecten bijgesteld.[36] Uit de studies komt naar voren dat het volle potentieel van de dienstenrichtlijn nog niet wordt behaald. Dit komt primair omdat de richtlijn nog niet in alle landen volledig is geïmplementeerd. Daarnaast biedt de richtlijn mogelijkheden voor lidstaten om uitzonderingen te creëren als het bijvoorbeeld niet-economische diensten van algemeen belang of sociale diensten betreft. Tot slot is een aantal sectoren uitgezonderd. Volgens Monteagudo, Rutkowski en Lorenzani is het verwachte effect van de Dienstenrichtlijn op de Nederlandse economie 0,73%, dit wordt met name veroorzaakt doordat in de dienstensectoren die onder de richtlijn vallen de productiviteit 3,6% is gestegen en export 5,4% is toegenomen. Een evaluatie is – zoals aangegeven - nog niet beschikbaar, de genoemde effecten zijn ramingen.

[34] Monteagudo, Rutkowski en Lorenzani (2012) The economic impact of the Services Directive: A fi rst assessment following implementation, European economy - Economic Papers 456

[35] Corugedo en Ruiz (2014) The EU Services Directive: Gains from Further Liberalization, IMF Working Paper - European Department.

[36] Onder andere het CPB heeft de verwachte effecten van de Dienstenrichtlijn inbeeld gebracht in de studie "The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle".

6 Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken voor telecom en post / Optimale mededinging en goede positie van de consument in specifieke markten (telecom en post)

Vanwege het belang en het specifieke karakter van bepaalde markten worden deze, naast het algemene mededingingstoezicht op grond van de Mededingingswet, middels aanvullende wetten gereguleerd. De regulering van de twee markten die onder artikel 11 van de EZ-begroting vallen zijn de post- en de telecommunicatiemarkt. Deze markten worden gekenmerkt door marktimperfecties, zoals netwerkeffecten (een dienst is aantrekkelijker naarmate er meer afnemers zijn), marktmacht (slechts enkele, grote aanbieders) en schaarse middelen (zoals frequenties en nummers). Rekening houdend met deze marktimperfecties wordt concurrentie bevorderd door specifieke mededingingsregels en specifieke regels ter bescherming van de positie van de consument.

Om de leesbaarheid van dit deel van de beleidsdoorlichting te vergroten, worden beide subdoelen (dus zowel de betrouwbaarheid van de netwerken als het deel over sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming) behandeld in dit hoofdstuk.

6.1 Telecommunicatie

Een goed functionerende telecommunicatiemarkt is een markt waarbij de volgende randvoorwaarden (sub-subdoelen) aanwezig zijn:[37] [38]

- Er is concurrentie en innovatie, zonder ongeoorloofde concurrentiebeperkende gedragingen;
- Er zijn weinig tot geen toetredingsdrempels voor nieuwe aanbieders;
- Dienstenleveranciers kunnen voldoende toegang krijgen tot de netwerken;
- Eindgebruikers hebben een ruime keuze uit een innovatief aanbod met een gunstige prijs/kwaliteitverhouding, waarbij zij eenvoudig van aanbieder kunnen veranderen en daartoe toegang hebben tot alle relevantie informatie;
- Gebruikers kunnen een gerechtvaardigd vertrouwen hebben in de netwerken.

Om deze randvoorwaarden te bereiken wordt gebruik gemaakt van een palet aan instrumenten: van overleg met marktpartijen tot wetgeving (Telecommunicatiewet en onderliggende regelgeving) en handhaving (door de ACM en Agentschap Telecom).

Het telecommunicatiebeleid is sterk geënt op Europees beleid. Belangrijke richtlijnen zijn: de Kaderrichtlijn (2002/21/EG), de Toegangsrichtlijn (2002/19/EG) en de Machtigingsrichtlijn (2002/20/EG). Op dit moment is de Europese Commissie bezig met een (nieuwe) herziening van de Europese richtlijnen.[39]

Het telecommunicatiebeleid kan worden onderverdeeld in een vijftal deelterreinen:

[37] Zie ook de vorige beleidsdoorlichting op het gebied van telecom: Beleidsdoorlichting *Efficiënt werkende communicatiemarkt*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, juni 2008, p 18.
[38] Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) voor het jaar 2012, XIII, nr. 2, p. 42.
[39] Herziening van het Europese regelgevend kader voor telecombedrijven aangekondigd in de Mededeling van de Europese Commissie van 6 mei 2015 *A Digital Single Market Strategy for Europe*, http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf

- Marktregulering,
- Frequentiebeleid,
- Nummers & internetdomeinnamen,
- Consumentenbeleid in de telecomsector, en
- Veilige & betrouwbare netwerken

Beschrijving/Motivering van het beleid

MARKTREGULERING
De (specifieke) karakteristieken in delen van de telecommunicatiemarkt zijn (nog steeds) dermate imperfect – als gevolg van voormalige (staats)monopolies en moeilijk dupliceerbare netwerken dat toepassing van het algemene mededingingsrecht niet snel genoeg leidt tot het ontstaan van daadwerkelijke mededinging. Daarom kent de Telecommunicatiewet regels voor (sectorspecifiek) mededingingstoezicht die zich onderscheiden van de algemene mededingingsregels zoals opgenomen in de Mededingingswet (en zoals besproken in hoofdstuk 6 van deze beleidsdoorlichting). Kenmerk van het generieke mededingingstoezicht is dat er meestal achteraf ('ex post') kan worden ingegrepen als er bijvoorbeeld sprake is van misbruik van een economische machtspositie. Het sectorspecifieke toezicht op basis van de Telecommunicatiewet stelt de ACM (voorheen OPTA) in staat om vooraf ('ex ante') op te treden. Op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet doet de ACM eerst onderzoek naar relevante markten in de elektronische communicatiesector (zoals de markt voor vaste telefonie of vast breedbandinternet) om vast te stellen of die markten al dan niet concurrerend zijn en of hierop aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en –diensten actief zijn die beschikken over een dominante marktpositie (ook wel aanmerkelijke marktmacht genoemd). Als dat het geval is legt de ACM aan de betreffende aanbieders (passende) verplichtingen (ook wel *ex ante* verplichtingen genoemd) zoals toegangsverplichtingen (art. 6a.6 Tw), tariefregulering (6a.7 Tw) of verplichtingen om niet te discrimineren (6a.8 Tw).

FREQUENTIEBELEID
Op grond van de Telecommunicatiewet stelt EZ regels op voor het gebruik van (ether)frequenties, maakt zij afspraken in internationaal verband ten behoeve van harmonisatie en bepaalt bij schaarste de wijze waarop het spectrum wordt verdeeld. Door verruiming van de gebruiksmogelijkheden van het spectrum en door de uitgifte van beschikbare frequentieruimte worden hoogwaardige breedbandige mobiele communicatie(netwerken) en innovatieve omroeptoepassingen gerealiseerd. De uitvoering (en handhaving) van veel aspecten van het frequentiebeleid is in handen van het Agentschap Telecom in Groningen. Het frequentiebeleid wordt nader uitgewerkt in de Nota Frequentiebeleid 2005. Deze nota kent als centrale doelstelling een doelmatig frequentiebeleid. Hierbij wordt een accent gelegd (nieuw t.o.v. de Nota Frequentiebeleid 1995) op het stimuleren van economische activiteiten, meer ruimte voor innovatie en kennisontwikkeling en flexibilsering.
De uitgifte van schaarse frequenties vindt bij voorkeur plaats via een veiling (zie art. 3.10 Tw). Deze worden daarbij zodanig ingericht dat deelnemers maximaal concurreren om beschikbare frequentieruimte. Op deze wijze komen de vergunningen terecht bij de partijen die de meeste toegevoegde waarde weten te genereren met de vergunning en worden de deelnemers geprikkeld een marktconform bod neer te leggen. Indien nodig kan de concurrentie worden geïntensiveerd door bij een veiling nieuwkomers voorrang te geven om frequentieruimte te bemachtigen. Een veiling is in beginsel een objectief en transparant proces waarin deelnemers gelijke kansen krijgen resulterend in een economisch efficiënte uitkomst en betere mededinging.

Nummers & internetdomeinnamen

Het mogen gebruiken van frequenties is een belangrijke voorwaarde voor ondernemingen om actief te kunnen zijn in de telecommunicatiesector. Minstens zo belangrijk zijn echter ook nummers. Nummers kunnen uitgegeven worden aan klanten van telecombedrijven zodat zij elkaar kunnen bereiken binnen en tússen de verschillende telecomnetwerken (interoperabiliteit). Nummers vormen een relatief schaars goed.
Het nummerbeleid betreft het beheer van (telefoon)nummers die nodig zijn voor het gebruik en de exploitatie van vaste en mobiele telecomnetwerken. Onder dit beleid valt het vaststellen van nummerplannen (o.m. voor telefoonnummers) en de regels voor de uitgifte van die nummers. Het wettelijk kader voor het nummerbeleid is vastgelegd in hoofdstuk 4 van de Telecommunicatiewet. In nummerplannen is vastgelegd welke nummers voor welke doelen gebruikt mogen worden, zoals geografische nummers voor vaste telefonie, mobiele nummers en nummers voor betaalde informatiediensten. De wijze waarop nummers worden uitgegeven moet leiden tot een efficiënt gebruik: er worden niet meer nummers toegekend dan noodzakelijk. De toekenningscriteria dienen hierbij objectief, transparant en non-discriminatoir te zijn. De uitgifte van nummers behoort tot de taken van de ACM.

Zoals een telefoonnummer staat voor het 'adres' van iemands telefoon, zo staat een (internet)domeinnaam voor het adres van een organisatie of particulier op het internet. Het geeft identiteit en is nodig voor bereikbaarheid en communicatie. Ook hier spelen publieke belangen zoals beschikbaarheid, toegang, privacy en veiligheid. De uitgifte van domeinnamen is niet wettelijk vastgelegd en gebeurt via zelfregulering. Er is geen aanleiding om hier aan te tornen. Wel maakt het Ministerie van Economische zaken indien nodig afspraken met marktpartijen op specifieke vlakken, zoals over de stabiliteit en continuïteit van het .nl-domein.

Consumentenbeleid in de telecomsector

Naast het generieke consumentenbeleid zoals beschreven in hoofdstuk 6 van deze beleidsdoorlichting is er ook sectorspecifiek consumentenbeleid voor de telecomsector. In de Telecommunicatiewet (en aanverwante regelgeving) zijn verschillende maatregelen opgenomen die de positie van de consument (in de Telecommunicatiewet aangeduid als eindgebruiker waarbij ook de zakelijke gebruiker wordt meegerekend) versterken. Uitgangspunt daarbij is dat eindgebruikers keuze hebben uit een innovatief aanbod met een gunstige prijs/kwaliteitverhouding, waarbij zij eenvoudig van aanbieder kunnen veranderen en daarbij toegang hebben tot alle relevantie informatie. Beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen zijn in beginsel gerelateerd aan dit uitgangspunt. Daarbij streeft de overheid naar een gebalanceerde instrumentenmix van aanjagen, faciliteren, informeren, zelfregulering en als sluitstuk wetgeving en handhaving ervan. De gedachte achter deze systematiek is dat de primaire verantwoordelijkheid in eerste instantie ligt bij aanbieders en gebruikers. Zij worden door de overheid gefaciliteerd en geïnformeerd. Er wordt ruimte gegeven om via zelfregulering met oplossingen te komen voordat gekozen wordt voor een dwingender instrumentarium (wetgeving en handhaving).

In de Telecommunicatiewet op verschillende plaatsen bepalingen opgenomen die de belangen van eindgebruikers beogen te beschermen. Daarbij gaat het bijv. om regels met betrekking tot nummerportabiliteit en interoperabiliteit (hoofdstuk 4 Tw), de universele dienst (hoofdstuk 9 Tw) en bepalingen betreffende alternatieve geschilbeslechting (hoofdstuk 12 Tw). Daarnaast biedt hoofdstuk 7 Tw een aantal bepalingen die meer direct de belangen van eindgebruikers beschermen. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld verplichtingen op het gebied van transparantie, verplichtingen in het geval van een (eenzijdige) wijziging van de contractvoorwaarden en verplichtingen ter bestrijding van misbruik van informatienummers. Veel bepalingen uit de Telecommunicatiewet worden nader uitgewerkt in onderliggende regelgeving zoals het Besluit

universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (BUDE)[40] en de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (RUDE).[41]

VEILIGE & BETROUWBARE NETWERKEN

Elektronische communicatie is een basisvoorziening voor onze economie. Het is daarom van belang dat de continuïteit, veiligheid en betrouwbaarheid van elektronische communicatienetwerken en -diensten wordt bewaakt en dat gebruikers er met vertrouwen gebruik van kunnen maken. Een groter vertrouwen in elektronische communicatie leidt tot een groter gebruik, mede omdat dit ook weer leidt tot het meer beschikbaar komen van toepassingen om dit gebruik te vergemakkelijken. Zo kan een versterking van vertrouwen ruim € 1 miljard aan extra omzet voor de internethandel in 2014 opleveren.[42]

Omdat de kosten van het beschermen van het netwerk vaak op een andere plek liggen dan de baten van een veilig en betrouwbaar netwerk - een vorm van marktfalen - ligt hier een rol voor de overheid. Dit doet EZ met de Telecommunicatiewet: hoofdstuk 5 (aanleg van infrastructuur), hoofdstuk 11 (privacy), hoofdstuk 11A (continuïteit, met name de zorgplicht) en hoofdstuk 13/14 (bijzondere bevoegdheden). Maar ook door voorlichting (bijv. de campagne Veilig internetten) en door overleg met belanghebbenden.

Effecten van het beleid

MARKTREGULERING

Het marktreguleringsbeleid is er op gericht om toetredingsbarrières te verminderen en te bevorderen dat ook alternatieve aanbieders de markt kunnen betreden. De ACM is belast met het toezicht en heeft de bevoegdheid om dominante marktaanbieders te reguleren. Het uiteindelijke doel van het reguleringsbeleid is om de concurrentie te bevorderen en bij te dragen aan een (voor de consument) ruime keuze uit een innovatief aanbod met een gunstige prijs/kwaliteitverhouding, waarbij eindgebruikers eenvoudig van aanbieder kunnen veranderen en toegang hebben tot alle relevantie informatie. Het is echter niet alleen de marktregulering die hier aan bijdraagt. Ook het frequentie- en nummerbeleid, alsmede het consumentenbeleid in de telecomsector kennen maatregelen die nieuwe aanbieders laten toetreden tot de markt, om overstappen makkelijker te maken en de eindgebruiker toegang te geven tot alle relevante informatie. De verschillende beleidsvelden komen op die manier samen in het marktordeningsbeleid dat ervan uitgaat dat de markt als eerste aan zet is. De overheid schept de randvoorwaarden voor een efficiënt werkende markt die bedrijven stimuleert om in infrastructuur te investeren en te innoveren. Het beleid gaat uit van concurrentie tussen de verschillende netwerken en tussen aanbieders van diensten over die netwerken.

In de laatste benchmark van de ECTA (Europese brancheorganisatie ter bevordering van mededinging in de telecommarkt) scoort Nederland het hoogst in Europa op het gebied van mededinging.[43] Nederland springt er in de Europese markt bijzonder gunstig uit met meerdere vaste telecomnetwerken (koper, kabel, glasvezel), vier mobiele netwerkaanbieders en daarnaast nog twee (extra) ethertelevisienetwerken (satelliet en Digitenne). De breedbandmarkt is buitengewoon dynamisch: de beschikbaarheid van zowel vast als mobiel breedband internet is in Nederland praktisch 100%. Maar liefst 97% van de huishoudens en 91% van de bedrijven heeft toegang tot een vaste internetverbinding van 30 Megabits per

[40] Besluit van 7 mei 2004, houdende regels met betrekking tot universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, Stb. 2004, 203. Diverse malen gewijzigd.

[41] Regeling van de Minister van Economische Zaken van 10 mei 2004, houdende regels met betrekking tot universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, Staatscourant 2004, nr. 214. Diverse malen gewijzigd.

[42] Ernst & Young, *Groeien door veiligheid*, 2011.

[43] Zie: www.ectaportal.com.

seconde (Mbps) of meer. Nederland behoort daarmee wereldwijd tot de top met breedband,[44] dankzij concurrentie op en tussen meerdere netwerken. Qua toegang tot *snel* breedband voldoen we vrijwel aan de Europese doelstellingen van 2020.[45] Een van de maatregelen die overwogen wordt om het breedbandbeleid nog doeltreffender en doelmatiger te maken, betreft het uitbreiden van de regulering naar kabelnetwerken. Ook in de mobiele markt zien we positieve ontwikkelingen. De consument heeft meer keuze gekregen. Marktpartijen hebben in 2013 en 2014 in totaal € 2,8 miljard in de uitrol van hun nieuwe, innovatieve 4G-netwerken gestoken. Er zijn momenteel al 4,5 miljoen gebruikers van 4G-diensten op een totaal van 20,6 miljoen mobiele aansluitingen.

Uit de evaluatie van OPTA uit 2009[46] blijkt dat OPTA (thans onderdeel van de ACM) als toezichthouder een onmisbare bijdrage heeft geleverd aan de concurrentiebevordering op de communicatiemarkten . Hiervoor zijn verschillende deelmarkten onderzocht.

Ten aanzien van de consumentenmarkt voor *vaste telefonie* constateren de onderzoekers dat toetredingsbarrières effectief zijn verlaagd. Dit was onder meer het gevolg van het feit dat KPN een zgn. wholesaleverplichting opgelegd heeft gekregen tot het leveren van telefoonaansluitlijnen ten behoeve van wederverkoop door andere aanbieders. Met betrekking tot de markt voor *mobiele telefonie* wordt in het onderzoek opgemerkt dat, ondanks de afname van het aantal mobiele netwerkoperators in de evaluatieperiode van vijf naar drie (Telfort en Orange werden overgenomen door resp. KPN en T-Mobile), het marktaandeel van KPN na een tijdelijke stijging weer is gedaald.

In de markt voor *vast breedband(internet)* hebben in de afgelopen jaren diverse consolidaties plaatsgevonden (als laatste in 2014: Ziggo en UPC) die volgens de onderzoekers mogelijk leiden tot toetredingsbarrières. Als we kijken naar de markt voor vast breedband dan zien we dat twee grote spelers (KPN en Ziggo) inmiddels het grootste gedeelte van de markt domineren met een gezamenlijk marktaandeel van circa 95%. Omdat er in de markt voor kabel geen verplichting is om netwerken open te stellen voor andere, concurrerende aanbieders leidt dit volgens het onderzoek tot toetredingsbarrières. Het kabinet vindt het daarom wenselijk dat de Nederlandse markt, met een duopolie met twee vergelijkbaar sterke vaste netwerken, KPN en Ziggo, beide gereguleerd moeten worden.[47] De regulering zou wat het kabinet betreft eenvoudiger kunnen, en misschien ook minder ingrijpend, zolang er maar voldoende concurrentiekracht blijft. Daarom is de Nederlandse inzet in Europa dat de Europese Commissie bij de herziening van het Europese kader ook voorziet in regulering die geschikt is voor de Nederlandse marktstructuur.

In 2013 is de OPTA gefuseerd met de NMa en de Consumentenautoriteit tot de Autoriteit Consument & Markt (ACM). De ACM is in 2015 voor het eerst in haar huidige bestaansvorm geëvalueerd. Uit de evaluatie komt naar voren dat de met de fusie en stroomlijning beoogde financiële besparing is gerealiseerd (zie verder ook paragraaf 6.1 van deze doorlichting).
In de lange termijnvisie op markttoezicht werd gesteld dat het markttoezicht op sectoren in transitie (zoals de telecomsector) op termijn wellicht meer achteraf kan plaatsvinden.[48] De evaluatie van de ACM biedt geen aanknopingspunten om een dergelijke wijziging op dit moment in gang te zetten. Wel pleit het kabinet in Brussel voor een andere, lichtere invulling van de ex ante regulering. Dit wil zeggen een symmetrische verplichting voor aanbieders met een netwerk om te onderhandelen over toegang en waar nodig met geschilbeslechting door de ACM.

[44] OECD, *Fixed (wired) broadband subscriptions per 100 inhabitants*, 2010.
[45] De Digitale Agenda.nl, pag. 20.
[46] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XIII, nr. 47.
[47] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 24095, nr. 375.
[48] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31490, nr. 55.

FREQUENTIEBELEID

In de periode van 2008 tot heden hebben twee frequentieveilingen plaatsgevonden. Veilingen van (schaars) spectrum zijn belangrijk omdat ze bij uitstek mogelijkheden bieden voor potentiele nieuwkomers om de markt te betreden.

De eerste veiling betrof die van spectrum in de 2,6 GHz band (en enige andere frequenties). Het spectrum is technologieneutraal uitgegeven maar biedt de mogelijkheid om deze te gebruiken voor de nieuwste netwerktechnologie (LTE). De veiling vond plaats in april 2010 en drie partijen (KPN, Vodafone en T-Mobile), die reeds over spectrum beschikten, hebben opnieuw spectrum verworven. Daarnaast hebben twee partijen die nog geen mobiel communicatienetwerk hadden, Ziggo en Tele2, in deze veiling spectrum verworven. De veiling heeft € 2,6 mln opgebracht. PricewaterhouseCooppers (PwC) concludeert in de evaluatie dat de veiling goed is verlopen en dat het voorbereidingstraject weloverwogen en goed navolgbaar heeft plaatsgevonden.[49] Nieuwkomers gaven aan voldoende frequentieruimte gekregen te hebben tegen een gunstige prijs. Bestaande telecompartijen waren ook tevreden over de prijs maar hebben minder frequentieruimte gekregen dan gewenst.

De tweede frequentieveiling die in de afgelopen jaren is gehouden betrof de zogenaamde Multibandveiling. In deze veiling verwierven KPN, Vodafone, T-Mobile en (nieuwkomer) Tele2 frequenties voor de 800 MHz, 900 MHz en 1800 MHz band, aangevuld met enige frequenties uit de 1900 MHz, 2100 MHz en 2,6 GHz band. Ook deze frequenties zijn technologieneutraal uitgegeven en zijn o.a. geschikt zijn voor gebruik van 4G technologie. De veiling bracht circa € 3,8 miljard op en is geëvalueerd door KWINK groep.[50] Het resultaat van de veiling kan als doeltreffend worden gezien. Toepassing van het gehanteerde veilingmodel heeft geleid tot uitkomsten die in lijn liggen met de doelstellingen van de veiling op het gebied van toetreding, efficiënte allocatie en realistische veilingopbrengst. Er is een nieuwe partij tot de markt toegetreden (Tele2), al het spectrum is verdeeld in de vorm van aaneengesloten kavels en het spectrum is terecht gekomen bij de marktpartijen die naar verwachting de meeste toegevoegde waarde met dit spectrum kunnen genereren. Er heeft concurrentie plaatsgevonden tijdens de veiling tussen de veilingdeelnemers (185 ronden) en er lijkt er geen sprake te zijn van een 'winner's curse'. Ondanks het feit dat de 900 Mhz en 1800 Mhz banden zijn waarop al bestaande dienstverlening wordt aangeboden is de continuïteit van de dienstverlening door de opzet en uitkomst van de veiling niet in gevaar geweest. Partijen zijn snel na de veiling begonnen met de uitrol van hun LTE-netwerken (4G). KWINK merkt op dat het nog te vroeg is om onderbouwde uitspraken te doen over de effectieve concurrentie, maar dat het wel reëel is te veronderstellen dat met de komst van Tele2 de effectieve concurrentie op de markt voor mobiele netwerk operators op de middellange termijn zal toenemen.

Naast de twee evaluaties van gehouden frequentieveilingen is in september 2015 ook een (algemene) evaluatie van de Nota Frequentiebeleid 2005 afgerond.[51] Deze evaluatie is ook uitgevoerd door KWINK groep. KWINK concludeert dat met de uitgangspunten en instrumenten uit de Nota Frequentiebeleid 2005 in algemene zin een bijdrage is geleverd aan het bereiken van de doelstellingen van het frequentiebeleid: het stimuleren van economische activiteiten, het bieden van ruimte voor innovatie en kennisontwikkeling en het flexibiliseren van regelgeving en procedures. Hoe groot die bijdrage precies is geweest en of sprake is van efficiënt en effectief frequentiegebruik is niet goed vast te stellen. Zo is de invloed van (frequentie)beleid lastig te onderscheiden van de invloed van andere (externe) factoren en ontwikkelingen, zijn de doelstellingen uit de Nota Frequentiebeleid 2005 kwalitatief van aard

[49] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24095, nr. 262.
[50] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24095, nr. 373.
[51] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24095, nr. 392.

en niet geoperationaliseerd. Het ontbreekt bovendien bij verschillende instrumenten aan een nulmeting of goede monitoringsinformatie. Belangrijke uitgangspunten in het frequentiebeleid: - technologie- en dienstenneutraliteit, vergunningsvrij waar mogelijk, het niet verlengen van schaarse vergunningen en het automatisch verlengen van niet-schaarse vergunningen - zijn effectief gebleken en zijn ook voor de komende jaren onverminderd relevant.

NUMMERS & INTERNETDOMEINNAMEN

Wanneer gekeken wordt naar de periode tussen 2005 en 2015 kan in zijn algemeenheid worden geconcludeerd dat het nummerbeleid effectief is geweest. Een belangrijke indicator voor de doeltreffendheid van het beleid zijn de aantallen toegekende en nog beschikbare (telefoon)nummers. Door middel van de jaarlijkse schaarsterapportage rapporteert ACM over de nummeruitgifte en geeft ACM een overzicht van de beschikbaarheid van nummers. In de genoemde periode zijn geen tekorten aan passende nummers ontstaan. Ook heeft zich in deze periode geen gedwongen omnummering voorgedaan die tot hoge kosten leiden bij marktpartijen. In de laatste schaarsterapportage van de ACM wordt geconcludeerd dat er ook in de nabije toekomst geen schaarste wordt voorzien in de totale nummerruimte.[52] In de onderhavige periode zijn een aantal beleidswijzigingen op het terrein van nummerbeleid doorgevoerd. In het oog springende wijzigingen zijn:

- In 2006 is een kortcijferige nummerreeks beschikbaar gesteld voor abonnee-informatiediensten om de concurrentie in de markt voor abonnee-informatiediensten te faciliteren. Deze bestemming is in 2009 verruimd. Daarmee kwam er adequate nummerruimte voor zowel netwerkexploitanten als voor overige bedrijven om deze diensten aan te bieden onder vergelijkbare concurrentie-omstandigheden. Het besluit heeft geleid tot meer concurrentie is daarmee effectief geweest.
- In 2006 is invulling gegeven aan de behoefte van de markt om telefoonnummers minder strak te binden aan geografie. Doel was nieuwe ontwikkelingen als telefonie via internet (VoIP) te faciliteren en daarmee de concurrentie te bevorderen. In 2011 komt uit onderzoek naar voren dat de nieuwe indeling voor zowel grotere als kleinere VoIP-aanbieders geen beperkingen oplevert om de markt te betreden.[53]
- Voorheen werden in het kader van Internet of Things (IoT) voor een groot aantal apparaten (zoals slimme energiemeters maar ook tablets) veelal mobiele nummers gebruikt waardoor schaarste dreigde te ontstaan. In 2011 zijn hier specifieke telefoonnummerreeksen voor gecreëerd waardoor IoT geen belangen schaadt van de reguliere gebruikers (consumenten) van mobiele nummers.
- In 2014 werden de gebruiksmogelijkheden van zogenaamde Mobiele Netwerkcodes (MNCs) verruimd om innovatie en marktwerking stimuleren. MNCs kunnen nu ook toegekend kunnen worden aan gebruikers van niet-openbare elektronische communicatienetwerken ten behoeve van draadloze communicatie. Met de genoemde verruiming worden overstapdrempels voor grootschalige bedrijven die gebruik maken van IoT verlaagd.
- Sinds 2005 worden gemiddeld per maand meer dan 200.000 nummers geporteerd (zie onderdeel Consumentenbeleid in de telecomsector). Daarnaast zijn in de praktijk gemiddeld gezien porteringstijden verlaagd. Dit draagt sterk bij aan de dynamiek in de telecommarkt.

In Nederland beheert en geeft de Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) domeinnamen uit met de extensie .nl. De meer dan 5 miljoen .nl-domeinnamen maken 74% uit van alle in Nederland gebruikte domeinnamen, zakelijk en particulier. Daarmee is het .nl-domein in Nederland van groot belang geworden voor e-commerce en communicatie over het

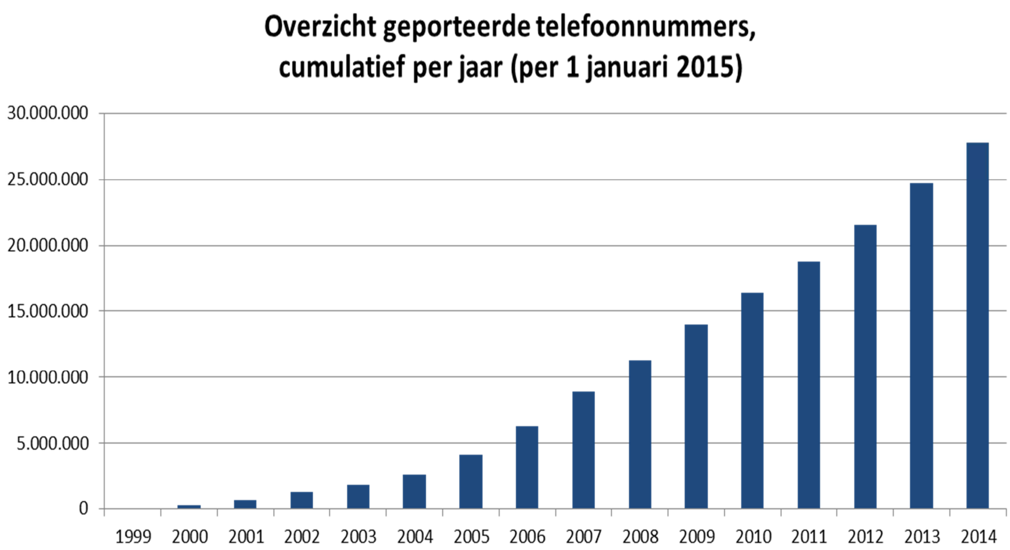
[52] Schaarsterapportage 2014, www.acm.nl
[53] Dialogic, De geografische indeling van het nummerplan, Publicatienummer 2011.031-1116, augustus 2011.

Nederlandse internet. Uitval of tijdelijke verstoring van het .nl-domein kan leiden tot economische schade en maatschappelijk nadelige gevolgen. EZ vindt het daarom van groot belang dat het .nl-domein te allen tijde beschikbaar en bereikbaar blijft voor de gebruikers in Nederland. SIDN en EZ hebben in 2015 een convenant hernieuwd uit 2008 waarin afspraken en maatregelen zijn vastgelegd om de stabiliteit en continuïteit van het .nl-domein te waarborgen. Het .nl-domein heeft zich ontwikkeld tot een van de veiligste domeinen ter wereld. In een onderzoek naar de veiligheid van de 70 grootste domeinen ter wereld staat het nl-domein op de 15e plaats[54].

CONSUMENTENBELEID IN DE TELECOMSECTOR

In algemene zin kan gesteld worden dat er in de afgelopen jaren flinke stappen zijn gezet als het gaat om het versterken van de positie van de consument in de telecomsector, een positie waarin een eindgebruiker keuze heeft uit een innovatief aanbod met een gunstige prijs/kwaliteitverhouding, waarbij hij eenvoudig van aanbieder kan veranderen en toegang heeft tot alle relevante informatie.

Het TNO-onderzoek 'consumententevredenheid bij elektronische communicatie 2009' laat zien dat consumententevredenheid over verschillende communicatiediensten (internet, vaste en mobiele telefonie en televisie) over de gehele linie is gestegen.[55] Voor bijna alle diensten geldt dat acht op de tien consumenten tevreden zijn. In de markt is een toenemende dynamiek zichtbaar. Consumenten stappen steeds vaker over en nemen hun telefoonnummer vaker mee naar een andere telecomaanbieder.



Bron: Vereniging COIN, www.coin.nl

Om inzicht te krijgen in de prijzen die Nederlandse consumenten betalen voor mobiele communicatie (mobiele telefonie en mobiel internet) is een internationale vergelijking gehouden tussen elf Europese landen.[56] Uit dit onderzoek, uitgevoerd door Telecompaper, komt een divers en niet eenduidig beeld naar voren. Er zijn in Nederland abonnementsvormen te vinden die duur zijn in vergelijking met het buitenland. Maar daar staat tegenover dat er

[54] Architelos, juni 2014: http://architelos.com/software-solutions/tld-management-systems/namesentry/namesentry-reports/
[55] Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 27879, nr. 25.
[56] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24095, nr. 359.

ook abonnementen zijn die relatief goedkoop zijn. Vooral bij SIM-only abonnementen zijn er in Nederland abonnementen met relatief lage tarieven beschikbaar. Al met al kan geconcludeerd worden dat er voor de consument die goed zoekt er een (zeer) ruime keuze aan mobiele abonnementen beschikbaar is met een gunstige prijs/kwaliteitverhouding.

Door een combinatie van wetgeving en zelfregulering is het voor consumenten eenvoudiger geworden om over te stappen naar een andere aanbieder. Sinds juli 2009 geldt de wettelijke verplichting dat (telecommunicatie)contracten die stilzwijgend worden verlengd, maandelijks opzegbaar zijn. Daarnaast zijn de telecomaanbieders in 2008 op verzoek van EZ gestart met een overstapservice voor internet. Dit houdt in dat de nieuwe aanbieder desgewenst de overstap regelt voor de consument. Uit het hierboven genoemde TNO-consumententevredenheidsonderzoek blijkt dat het percentage consumenten dat een barrière heeft ervaren in het overstapproces na de introductie van de overstapservice is gedaald. In 2009 ondervond nog maar 10% van de consumenten problemen (in 2007 was dit 24%). De overstapservice is per 1 januari 2014 uitgebreid met bundels van meerdere diensten.[57] Consumenten nemen immers steeds vaker bundels af. In 2014 maakten maandelijks gemiddeld 14.0000 consumenten gebruik van de overstapservice.[58] In 2015 heeft Ipsos, in opdracht van de telecomaanbieders die deelnemen aan de overstapservice, consumentenonderzoek gedaan. Ipsos concludeert dat 75% van de overstappers (zeer) tevreden is met de overstap en 91% (zeer) tevreden is met de overstapservice.[59] Ten opzichte van het vergelijkbare onderzoek uit 2009 is dit een verbetering: toen waren de cijfers respectievelijk 68% voor overstap en 73% voor overstapservice. Gesteld kan worden dat deze maatregelen bijdragen aan het beleidsdoelstelling dat consumenten eenvoudiger van aanbieder kunnen veranderen.

De Gedragscode SMS-Dienstverlening is begin 2010 geëvalueerd.[60] De gedragscode is bedoeld om onverwacht hoge kosten te voorkomen als gevolg van (ongewilde of onbedoelde) SMS-diensten. Op basis van de evaluatie is geconstateerd dat, ondanks de per 2008 geldende (en vernieuwde) gedragscode, het nog veelvuldig voorkomt dat consumenten ongewenst of onbedoeld een sms-abonnement aangaan en daarmee financieel worden gedupeerd. In de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (RUDE) wordt nu geregeld dat telecomaanbieders onder striktere voorwaarden tot incasso van sms-diensten kunnen overgaan. Sinds het begin van de verscherpte regelgeving is het aantal klachten dat de toenmalige OPTA ontving met ongeveer 80% gedaald.[61] Het beeld is dat de genomen beleidsmaatregelen doeltreffend lijken te zijn.

Een tweede succesvol zelfreguleringstraject betreft de Gedragscode transparantie internetsnelheden. Voor inwerkingtreding van deze gedragscode beperkte de informatie die de consument over internetsnelheden kreeg zich hoofdzakelijk tot de maximaal haalbare snelheid, maar die kan afwijken van de daadwerkelijke snelheid. Zoals gemeld aan de Kamer zijn marktpartijen er in belangrijke mate in geslaagd de transparantie te verbeteren.[62] Aanbieders lichten consumenten nu voor welke factoren in de praktijk invloed hebben op de daadwerkelijk te realiseren internetsnelheid.

Een ander succesvol zelfreguleringstraject betreft de Gedragscode transparantie mobiel datagebruik. Telecomaanbieders hebben in 2012 transparantiemaatregelen getroffen om

[57] Triple play (internet, vaste telefonie en tv) en quad play (internet, vaste en mobiele telefonie, tv)
[58] Het totale aantal overstappers ligt hoger met de groep overstappers die geen gebruik maken van de overstapservice en de overstap zelf regelen.
[59] Ipsos Loyalty, Tevredenheid met overstapservice, april 2015.
[60] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31412, nr. 16.
[61] Jaarverslag OPTA 2012, pag. 44.
[62] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27879, nr. 44.

onverwacht hoge rekeningen bij mobiel datagebruik (zogeheten billshocks) te voorkomen. Deze zelfreguleringsafspraken zijn erop gericht de consument goed voor te lichten over het meest geschikte abonnement, passend bij zijn datagebruik, en om de consument de instrumenten aan te reiken om onverwacht hoge rekeningen te voorkomen. In 2014 is de gedragscode geëvalueerd.[63] [64] Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat de aanbieders de maatregelen uit de gedragscode hebben geïmplementeerd. Ook hebben aanbieders andere, aanvullende maatregelen getroffen. Bij brief van 17 juni 2015 is aan de Tweede Kamer een laatste stand van zaken gestuurd rondom billshocks.[65] Daarin werd aangegeven dat de problematiek in algemene zin is verminderd. De maatregelen lijken daarmee doeltreffend te zijn en bij te dragen aan het uitgangspunt dat de consument toegang heeft tot relevante informatie en de hogere doelstelling dat de positie van de consument wordt versterkt.

In 2008 en 2009 is de Telecommunicatieregelgeving aangescherpt om consumenten beter te beschermen tegen onverwacht hoge rekeningen door betaalde informatienummers. In de voortgangsrapportage Agenda Telecomconsument is aangegeven dat als gevolg van de in 2008 aangescherpte verplichtingen ten aanzien van informatienummers, de hoge tarieven voor mobiel (prepaid) bellen naar 0900-nummers sterk zijn gedaald.[66] OPTA (thans ACM) heeft ingeschat dat de maatregelen ertoe hebben geleid dat prepaid bellers miljoenen euro's per jaar besparen. Daarnaast heeft de ACM regelmatig de nieuwe bevoegdheden ingezet om informatienummers wegens misbruik uit de lucht te halen. In 2013 en 2014 zijn de regels met betrekking tot 0900-nummers verder aangescherpt, met maximumtarieven voor 0900-klantenservicenummers. De aangescherpte regelgeving draagt bij aan de verlaging van de kosten en daarmee een de hogere beleidsdoelstelling om de positie van de consument te versterken.

Per 2013 wordt vrije toegang tot het internet gegarandeerd doordat internetaanbieders diensten zoals WhatsApp of Skype niet meer mogen blokkeren of vertragen. Ook mag de provider voor het gebruik van deze diensten geen extra kosten in rekening brengen. Dit wordt ook wel netneutraliteit genoemd. Verder dienen internetaanbieders richting consumenten aan te geven hoe ze omgaan met drukte op het internet. Ten aanzien van de doeltreffendheid kan opgemerkt worden de internetaanbieders zich houden aan de regelgeving en dat in die zin het doel wordt gerealiseerd: namelijk dat het internetverkeer door internetaanbieders in principe gelijk behandeld dient te worden. De maatregelen dragen op die manier bij aan de randvoorwaarde dat de consument toegang heeft tot een innovatief aanbod van (internet)diensten.

VEILIGHEID & NETWERKEN

Tot slot is het beeld dat er goed wordt bijgedragen aan de randvoorwaarde dat eindgebruikers een gerechtvaardigd vertrouwen kunnen hebben in de netwerken. Enerzijds wordt dit bereikt door het bevorderen van betrouwbaarheid van fysieke infrastructuur en anderzijds door de bescherming van gegevens die over die infrastructuur worden verspreid (privacy). Hierbij wordt gestreefd naar een gebalanceerde mix van verschillende instrumenten, zoals zelfregulering, publiek-private samenwerking en wetgeving.

Betrouwbaarheid van fysieke infrastructuur

Een goed voorbeeld van zelfregulering is het project Regional Roaming. Dankzij regional roaming kunnen klanten in het geval van een langdurige storing bij hun mobiele netwerkoperator tijdelijk bellen en sms-en via het netwerk van een andere operator. In april

[63] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27879, nr. 48.
[64] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24095, nr. 319.
[65] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 27879, nr. 52.
[66] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 27879, nr. 25.

2015 is middels een gezamenlijke test van Vodafone, T-Mobile en KPN aangetoond dat Regional Roaming geactiveerd kan worden in geval van langdurige storingen.

Ten aanzien van wetgeving geldt sinds medio 2012 dat alle aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten moeten voldoen aan de zorg- en meldplicht. Dit houdt in dat zij maatregelen nemen om de risico's ten aanzien van de veiligheid en integriteit van hun netwerken en diensten te beheersen. Deze maatregelen leggen zij vast in een continuïteitsplan. Mocht zich een incident voordoen waardoor diensten toch onderbroken worden, dan is er de plicht om dit te melden bij het Agentschap Telecom.

Andere wetgeving op het gebied van fysieke veiligheid van infrastructuur is de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION) die in 2008 inwerking trad. De WION heeft als hoofddoelstelling het (zoveel mogelijk) voorkomen van graafschade bij grond- en/of graafwerkzaamheden. Uit de evaluatie in 2013 komt naar voren dat door de Wion het aantal graafschades significant lager is dan in het geval er geen Wion met bijbehorende wettelijke plichten zou zijn geweest. Dit kan worden geconstateerd op grond van het feit dat enerzijds door de komst van de Wion het aantal graafmeldingen tussen 2008 en 2012 bijna is verdubbeld en anderzijds het doen van een graafmelding een belangrijke factor is bij het voorkomen van graafschade, aldus de onderzoekers.

Veiligheid van gegevens

Goede en betrouwbare netwerken betekent ook dat gegevens van eindgebruikers worden beschermd. Een goede bescherming draagt bij aan het digitale vertrouwen en daarmee aan de groei van de digitale economie. Zoals uiteengezet in de kabinetsvisie[67] op e-privacy is voor het vertrouwen de aanwezigheid van een aantal uitgangspunten van belang. De eindgebruiker moet controle kunnen hebben over het gebruik van zijn persoonsgegevens, geïnformeerd zijn over wat er met zijn gegevens gebeurt, bedrijven dienen zich verantwoordelijk te voelen voor de verwerking van persoonsgegevens en zorg te dragen voor een goede beveiliging daarvan.

Als het gaat om voorlichting zijn er diverse publiek-private samenwerkingsinitiatieven ontplooid die bijdragen aan het vertrouwen in netwerken, waaronder:

- Via de website www.veiliginternetten.nl kunnen zowel eindgebruikers als bedrijven actuele informatie verkrijgen over veilig internetten. Ook is er informatie te vinden over cybercrime, en geeft het bijvoorbeeld handreikingen hoe je als ondernemer veilig gebruik maakt van internet en sociale media, en hoe je als consument veilig online winkelt.
- Er is een online online applicatie ontwikkeld voor het genereren van privacyverklaringen. Met deze online generator voor privacyverklaringen, is er vanaf eind 2015 een praktisch instrument beschikbaar voor bedrijven om te voldoen aan hun wettelijke verplichtingen en de transparantie voor eindgebruikers te verbeteren. Voor de gebruikers betekent dit dat zij voorzien worden van beknopte en in een begrijpelijke, juridisch correcte taal verwoorde privacyverklaring.
- Het actieplan privacy is het resultaat van een tweejarig programma met het doel privacy-vriendelijke innovatie te stimuleren en de innovatiekracht en de competitiviteit van de dienstensector te versterken. Hieruit is gebleken dat privacy niet als een belemmerende factor beschouwd moet worden maar juist als een uitdagend kader waar innovatief goed mee gewerkt kan worden. Door het toepassen van 'privacy by design' kunnen ondernemers risico's minimaliseren en privacy an sich als een uniek selling point inzetten, doorontwikkelen en vermarkten.
- Verder is een systeem ontwikkeld waarmee internetservice providers een actueel overzicht kunnen krijgen van besmettingen in hun netwerk en waarmee eindgebruikers geholpen worden bij het bestrijden en verwijderen van besmetting.

[67] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32761, nr. 49.

Ook via wetgeving zijn er maatregelen genomen om het vertrouwen te vergroten:
- Door de cookiebepaling in Telecommunicatiewet (als onderdeel van de implementatie van de Europese e-Privacyrichtlijn) moeten bezoekers van websites toestemming geven voor het gebruik van cookies die geplaatst worden op hun computer. Om verdere effectiviteit van deze bepaling te bevorderen is deze onlangs aangepast zodat geen toestemming gevraagd hoeft te worden voor cookies die de privacy niet schenden. De cookiebepaling draagt bij aan de randvoorwaarde dat de eindgebruiker controle moet kunnen hebben over het gebruik van zijn gegevens en dat de eindgebruiker wordt geïnformeerd over wat er met zijn gegevens gebeurt.
- Aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten zijn wettelijk verplicht om beveiligingsincidenten te melden waarbij de bescherming van persoonsgegevens in het geding is. Dit is de zogenoemde meldplicht inbreuk bescherming persoonsgegevens, oftewel de meldplicht. Deze meldplicht draagt bij aan het uitgangspunt dat bedrijven verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van het netwerk.

6.2 Post

Beschrijving/motivering van het beleid

Sinds de privatisering en de liberalisering van de postmarkt zijn alle segmenten van deze markt open voor concurrentie. Dit betekent met name voor de zakelijke postmarkt dat postvervoerbedrijven onderling concurreren. Ook in een geliberaliseerde postmarkt is evenwel een rol voor de overheid van belang. Ten eerste is het van belang een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening voor burgers en kleinzakelijke gebruikers te waarborgen. Dit betreft de universele postdienst (hierna: UPD), een verplichting die is opgelegd aan PostNL. Daarnaast zijn er waarborgen noodzakelijk om de concurrentie op de postmarkt, met name op het zakelijke marktsegment (buiten de UPD), te beschermen. Vanwege de vroegere monopoliepositie, alsook de substantiële schaalvoordelen op de postmarkt, tendeert de markt naar een structuur met een beperkt aantal spelers. De toenemende volumedalingen vergroten dit probleem en maken de concurrentie op de postmarkt kwetsbaar. Tegen deze achtergrond zijn de bevoegdheden van de ACM per 2014 uitgebreid en heeft de ACM de mogelijkheid om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen, zodat potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

Het doel van de Postwet 2009 is het ordenen van de Nederlandse postsector. Het bestaat grofweg uit drie hoofddelen.
1. Algemene regels die voor alle postvervoerbedrijven gelden. Deze hebben betrekking op de waarborging van het grondwettelijk briefgeheim, het voorkomen van toetredingsdrempels en geschilbeslechting bij de ACM. Ook waarborgt de Postwet 2009 dat postvervoerbedrijven niet uitsluitend op arbeidsvoorwaarden concurreren.
2. De ACM heeft de bevoegdheid om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht een specifieke verplichting op te leggen om potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij valt te denken aan het opleggen van een toegangsverplichting aan een postvervoerder met aanmerkelijke marktmacht om het (mededingingsbeperkende) weigeren van toegang tot het netwerk van de postvervoerder aan (potentiële) concurrenten te voorkomen.
3. De Postwet 2009 bevat regels om de UPD te waarborgen. De UPD is een verplichting die aan PostNL is opgelegd. Er staat geen vaste vergoeding tegenover; de UPD moet dus op zichzelf rendabel zijn om in stand te kunnen blijven. De UPD-eisen hebben enkel betrekking op post die tegen enkelstukstarief via het netwerk van de UPD-verlener wordt aangeboden. De belangrijkste eisen zijn de verplichtingen om vijf dagen per week UPD-post te bezorgen en op te halen, regels voor de tarieven van en kostentoerekening aan de

UPD, specifieke (spreidings)eisen inzake het net van postvestigingen en brievenbussen, en de eis inzake de overkomstduur (95% van de UPD-post moet de volgende dag worden bezorgd).

Op de naleving van de regels in de Postwet wordt toegezien door de ACM. De ACM kan eigenstandig of naar aanleiding van een klacht handhavend optreden.

Effecten van het beleid

Ondanks de sterke veranderingen in de postmarkt in de afgelopen jaren heeft iedere Nederlander gebruik kunnen maken van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening. Uit een evaluatie van Ecorys blijkt bovendien dat het grondwettelijk briefgeheim is gewaarborgd, het postcodesysteem en postbussen voldoende toegankelijk zijn voor postvervoerbedrijven, en er goede afspraken worden gemaakt over de afhandeling van retourpost.[68] Volgens de onderzoekers worden conflicten in de sector bovendien zoveel mogelijk onderling opgelost. Alle postvervoerbedrijven beschikken over een klachtenregeling en het aantal klachten in relatie tot het totale bezorgvolume is zeer laag: minder dan 0,01%. Daarnaast constateren de onderzoekers dat er geen onbedoelde neveneffecten zijn opgetreden. Ook worden er stappen gezet rond de arbeidsvoorwaardelijke doelen in de postmarkt.

Tegelijkertijd heeft de sterke verandering in het gebruikersgedrag van postdiensten wel voor wijzigingen op de markt gezorgd. De postvolumes zijn sinds de volledige opening van de markt sterk gedaald. In toenemende mate stappen mensen over naar elektronische alternatieven. Hierdoor is een situatie ontstaan van structurele en toenemende volumedalingen in een mate die eerder niet was voorzien. Het totale postvolume in Nederland is tussen 2009 en 2013 gedaald van 5,1 miljard[69] naar rond de 3,8 miljard stuks.[70] In 2011 schatte Wik-Consult dat UPD-volumes tot 2020 jaarlijks 3,8 tot 6,5% zouden afnemen.[71] Recente cijfers wijzen er echter op dat de vraag naar UPD-diensten sneller afneemt, met ca. 9 tot 10% per jaar (met name in het segment brieven).[72]

TARIEFSTIJGINGEN

Tariefstijgingen bleken onvermijdelijk omdat de volumedalingen als gevolg hebben dat de kosten per poststuk binnen de UPD sterk toenemen. Uit de evaluatie van de Postregeling 2009 in 2013 is gebleken dat aanpassing van de tariefregulering noodzakelijk was om de marktontwikkelingen goed te kunnen volgen. Om rekening te houden met de structurele volumedalingen op de postmarkt is de Postregeling 2009 per 28 januari 2014 aangepast. Met deze aanpassing wordt de tariefruimte binnen de UPD jaarlijks vastgesteld (voorheen om de vier jaar) en is tevens een volumecorrectiemechanisme geïntroduceerd.

Beleidsinzet is wel dat toekomstige tariefstijgingen zoveel mogelijk worden beperkt door vermindering van de kosten van de UPD. Gebruikers hechten sterk aan de betaalbaarheid van de UPD, dat blijkt uit een onderzoek van Intomart Gfk uit 2011.[73] Naast de kostenbesparende maatregelen van de UPD-verlener zelf zijn hierom ook aanpassingen van de wet- en regelgeving noodzakelijk geacht. Per 1 januari 2014 is het aantal verplichte bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD verminderd van zes naar vijf, met uitzondering van rouw- en medische post.[74] Daarnaast is op 1 januari 2016 het wetsvoorstel tot modernisering van de UPD in werking getreden. Deze wijziging van de Postwet 2009 bevat maatregelen om de rendabiliteit van de UPD beter te kunnen waarborgen.

[68] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29502, nr.77.
[69] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29502, nr. 77 (bijlage bij kamerbrief (blg-145838)).
[70] Som van volume PostNL (jaarverslag) en Sandd (uitspraak CEO Sandd Financieel Dagblad 11 december 2013)
[71] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29502, nr. 77 (bijlage bij kamerbrief (blg-145839)).
[72] Zie jaarverslagen PostNL 2012 en 2013 en OPTA (2013), De Nederlandse postmarkt in 2012.
[73] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29502, nr. 77 (bijlage bij kamerbrief (blg-145840)).
[74] Staatsblad 2013, 466.

De regels voor de kostentoerekening en de rol van de ACM zijn nader uitgewerkt in de Postregeling 2009. Naast de aanpassingen in de tariefregulering zijn de regels aangescherpt ten aanzien van de rol van de ACM en de informatie die aan de ACM moet worden verschaft. De UPD-verlener heeft sinds de wijziging van de regels voor de kostentoerekening minder ruimte om verschillende keuzes in de kostentoerekening te maken.[75]

Omdat de marktsituatie, gelet op de specifieke kenmerken van en de volumedalingen op de markt, een verhoogd risico op mededingingsproblemen creëert, is bovendien het toezichtinstrumentarium van de ACM uitgebreid.[76] Om de ACM in staat te stellen te bepalen hoe hoog de UPD-tarieven mogen zijn, is het van belang dat de ACM goed inzicht heeft in de kostentoerekening aan en de daadwerkelijke kosten van de UPD. In dit verband is ook de Postwet 2009 in 2012 aangepast om te verduidelijken dat, ook indien de UPD-verlener onder haar eindverantwoordelijkheid delen van de UPD uitbesteedt aan derden, voor de kostentoerekening door derden hetzelfde inzicht aan de ACM moet worden verschaft als door de UPD-verlener zelf.[77]

ARBEIDSVOORWAARDEN POSTMARKT

Het primaat van arbeidsvoorwaardelijke afspraken ligt bij sociale partners, de overheid ondersteunt de totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden. In dat kader is in de Postwet de mogelijkheid gecreëerd om verplichtingen op te leggen aan alle postvervoerders.[78] Doel daarvan is ervoor te kunnen zorgen dat de arbeidsovereenkomst de dominante contractvorm in de postsector is. Mede door de krimpende postmarkt en sterke prijsconcurrentie is het realiseren van de beoogde veranderingen niet eenvoudig gebleken.[79] In het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 is vastgelegd dat postbedrijven 80% van hun postbezorgers door middel van een arbeidsovereenkomst in dienst moeten nemen. [80] Omdat in de praktijk is gebleken dat veel gebruik is gemaakt van de uitzondering om in een collectieve arbeidsovereenkomst een beduidend lager percentage dan het minimum van 80% te bepalen, wordt naar aanleiding van het amendement van de leden Gesthuizen (SP) en Vos (PvdA) het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 aangepast. Per 1 januari 2017 vervalt de mogelijkheid om van deze uitzondering gebruik te maken.

[75] Staatscourant 2014, 2401.
[76] Staatsblad 2013, nr. 466.
[77] Staatsblad 2012, 540.
[78] Artikel 8 van de Postwet. Tweede Kamer, 2006-2007, 30 536, nr. 49.
[79] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010- 2011, 29502 nr. 49, (bijlage bij brief van 11 januari 2011 (blg-94929)).
[80] Staatsblad 2012, 21.

7 Het beleid in onderlinge samenhang

Door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) is, in samenwerking met Radicand Economics, onderzoek gedaan naar de samenhang van het gevoerde beleid binnen artikel 11. In het onderzoek wordt - overeenkomstig de indeling van artikel 11 (zie bijlage 3) - onderscheid gemaakt tussen subdoelen, sub-subdoelen en instrumenten, waarbij 19 geïdentificeerde instrumenten nader worden bekeken binnen de drie subdoelen. Die subdoelen zijn vervolgens op samenhang bekeken.

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd voor het onderzoek:
1. Wat zijn de effecten van het gevoerde beleid in samenhang? Dat wil zeggen:
    a) dragen de beleidsterreinen gezamenlijk bij aan de doelstelling van artikel 11? Versterken ze elkaar op onderdelen of zijn ze ergens strijdig met elkaar?
    b) op welke manier interacteren de verschillende onderliggende beleidsterreinen met elkaar en hoe draagt die interactie bij aan het bovenliggende doel?
    c) welke knelpunten of succesfactoren zijn daarbij waar te nemen? En hoe uit zich dit in de praktijk?
2. Welke maatregelen kunnen door de samenhang tussen de beleidsterreinen te versterken, genomen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid van artikel 11?

De onderzoekers concluderen op basis van het onderzoek dat de verschillende instrumenten van artikel 11 in samenhang bijdragen aan een goed functionerende economie en goed functionerende markten. Er zijn relatief weinig gebieden waarop verschillende beleidsterreinen daadwerkelijk met elkaar conflicteren. In een globaal geformuleerd beleidsartikel als artikel 11 worden veel verschillende publieke belangen nagestreefd, zoals mededinging, consumentenbescherming en kwaliteit van netwerken. Gezien dit veelvoud aan publieke belangen is het haast onvermijdelijk dat er spanningen kunnen ontstaan tussen publieke belangen binnen het artikel, aldus de onderzoekers.

Ten aanzien van de diverse specifieke beleidsinstrumenten concluderen de onderzoekers dat de instrumenten binnen het subdoel 'verminderen van informatie-asymmetrie en transactiekosten en beschikbaarheid betrouwbare statistieken' randvoorwaarden bieden voor elkaars werking, dan wel elkaar ondersteunen. Zo heeft het CBS de werking van een aanzienlijk aantal andere instrumenten onder artikel 11 in brede zin versterkt. Ook binnen het subdoel 'optimale mededinging en een goede positie van de consument' zien de onderzoekers instrumenten die elkaar versterken, bijvoorbeeld door de fusie tot de ACM.

De onderzoekers formuleren naast deze positieve conclusies een aantal aanbevelingen. Ten eerste stellen ze dat de coördinatie tussen de ACM en PIANOo/TenderNed mogelijk kan worden versterkt. Het kan vanuit mededingingsperspectief als onwenselijk worden gezien dat verschillende aanbieders bijeenkomen om informatie van een eventuele opdrachtgever te ontvangen (en zo in staat worden gesteld onderling afspraken te maken), terwijl het gelijk speelveld dat met zo'n informatiemoment wordt gecreëerd vanuit aanbestedingsperspectief juist wenselijk is.
De ACM en TenderNed zeggen dit aandachtspunt te herkennen. Hierover is inmiddels contact geweest tussen beide organisaties. Afhankelijk van de situatie wordt door aanbestedende diensten in de uitvoering een afweging gemaakt hoe beide belangen optimaal gecombineerd kunnen worden.

Ten tweede bevelen de onderzoekers de ACM aan rolvast te blijven zolang discussies over publieke belangen gaande zijn. De onderzoekers stellen dat de ACM nadrukkelijker aandacht lijkt te zijn gaan geven aan het betrekken van publieke belangen in sommige van haar analyses. Tegelijkertijd zien de onderzoekers dat de discussies over de manier waarop dit het beste kan geschieden nog niet zijn uitgekristalliseerd en ook op een hoger politiek-bestuurlijk

niveau dan binnen de ACM belegd zouden kunnen worden. Onder die omstandigheden zou het beter zijn rolvast te blijven in de taken die de organisatie met haar instrumenten nastreeft.
De ACM heeft in reactie op deze aanbeveling laten weten rolvastheid van groot belang te vinden. De onder toezicht gestelden moeten weten wat ze van de toezichthouder kunnen verwachten. Dat laat onverlet dat zich nieuwe zaken kunnen aandienen, waar de toezichthouder binnen de kaders van de wet een belangenafweging dient te maken. Dit is geen keuze voor een bepaalde rol maar volgt uit het wettelijk kader waar de ACM toezicht op houdt. Uit de evaluatie van de ACM komt bovendien naar voren dat, als de uitkomsten van de analyses door de ACM volgens betrokkenen niet sporen met wat maatschappelijk gezien gewenst zou zijn, het niet mogelijk is voor de ACM om zelfstandig tot een oplossing te komen.[81]

Ten derde bevelen de onderzoekers aan aandacht te blijven houden voor de relatie concurrentie op netwerken en innovatie/investeringen in netwerken. Ze geven aan dat het moeilijke is te bepalen waar de balans tussen statische en dynamische efficiëntie precies zou moeten liggen. Met het oog op marktontwikkelingen zou de ACM de balans tussen beide ontwikkelingen moeten blijven monitoren en ervoor moeten zorgen dat mededingingsrecht en sectorspecifieke regulering elkaar ondersteunen.
De ACM geeft desgevraagd aan hier blijvend op in te zetten. Het monitoren van markten vormt een belangrijk onderdeel van het werk van de ACM.

De onderzoekers constateren dat in veel gevallen waarin potentieel sprake is van conflicterende beleidsterreinen onder artikel 11, wetgever, uitvoerders en toezichthouders effectieve vormen van afstemming en samenwerking hebben gevonden om te voorkomen dat conflicten zich daadwerkelijk manifesteren.

De onderzoekers melden tot slot dat zij de indruk hebben dat artikel 11 in zeker mate een ‘container-artikel’ is geworden binnen de EZ-begroting. Hoewel zij inzien dat dit om pragmatische redenen wenselijk kan zijn, constateren zij ook dat het evalueren van de onderlinge samenhang van beleid binnen een begrotingsartikel minder eenduidig kan plaatsvinden wanneer er instrumenten onder het begrotingsartikel vallen die niet logisch gepositioneerd zijn binnen het artikel. Als concreet voorbeeld noemen zij het CBS, dat het grootste gedeelte van het budget van artikel 11 omvat, maar waarvan door de beperkte interactie met andere instrumenten ten onrechte het beeld kan ontstaan dat het CBS niet voldoende zou bijdragen aan goed functionerende markten. Door een positionering van het CBS onder een beleidsartikel met een dergelijk algemeen doel, wordt de toegevoegde waarde van het CBS mogelijk tekort gedaan, aldus de onderzoekers.
Deze beleidsdoorlichting betreft een integrale doorlichting van artikel 11, inclusief het CBS. Bij een volgende beleidsdoorlichting zou het er voor gekozen kunnen worden om het CBS apart door te lichten dan wel mee te laten lopen in een ander traject.
De Minister van Financiën heeft aangegeven in 2016 een analyse te zullen uitvoeren over de vormgeving van beleidsdoorlichtingen. De bevindingen van de onderhavige beleidsdoorlichting zullen bij het opstellen van deze analyse worden betrokken. Daarbij is van belang dat sinds 2013 de vernieuwde wijze van begrotingspresentatie, met de naam “Verantwoord Begroten” (VB), is ingevoerd. Ten opzichte van de oude wijze van begrotingspresentatie (“Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording” - VBTB) zijn VB begrotingen compacter en bevatten ze méér financiële informatie. In het licht van VB past het niet om het aantal artikelen in de EZ-begroting uit te breiden en bijvoorbeeld het CBS in een apart artikel op te nemen.

[81] Evaluatie ACM 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25268, nr. 132, p. 50.

8 Beleidsopties indien er significant minder of meer middelen (20%) beschikbaar zijn

Artikel 11 van de EZ-begroting ziet toe op diverse posten en is vanuit budgettair oogpunt het op een na kleinste artikel uit de EZ-begroting (circa € 197 mln in 2014). Het merendeel (circa 79%) van de totale uitgaven komt ten goede aan het CBS. Daarnaast vallen de uitgaven voor PIANOo/TenderNed inclusief DICTU (circa 3% van de uitgaven), Agentschap Telecom (circa 5%) en Metrologie (circa 7%) onder dit artikel. De gerealiseerde uitgaven van het EZ-apparaat (personeel en materiële uitgaven, waaronder ook de beleidsmatig onder artikel 11 vallende toezichthouder ACM) maken geen deel uit van de verschillende beleidsartikelen. De personele en materiële uitgaven van het CBS maken wél deel uit van beleidsartikel 11. Dat is een belangrijke reden waarom het CBS relatief zo'n groot onderdeel van artikel 11 uitmaakt.

In dit hoofdstuk wordt bezien wat de gevolgen zijn van een eventuele ombuiging van 20%. Tevens wordt gekeken naar een intensivering van 20% op artikel 11. Na een beschrijving van de huidige stand van zaken en enkele recente ontwikkelingen (zie paragraaf 8.1), wordt ingegaan op beide scenario's (paragrafen 8.2 en 8.3). Omwille van doelmatigheid is er voor gekozen om bij de bespreking van de ombuigings- en intensiveringsvarianten te focussen op vijf grote posten van artikel 11 (CBS, ACM, Metrologie (VSL), TenderNed en AT) die tezamen ongeveer 95% van artikel 11 uitmaken. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de middelen van artikel 11. Als eerste zal het CBS besproken worden, vervolgens de ACM en daarna VSL, TenderNed en Agentschap Telecom.

8.1 Situatie bij ongewijzigd beleid

Deze paragraaf licht de huidige situatie bij ongewijzigd beleid toe. Dit scenario, dat ook wel de nul-variant genoemd kan worden, schetst de gevolgen van de taakstellingen die in afgelopen jaren als gevolg van Rutte I, het Lenteakkoord en Rutte II reeds hebben plaatsgevonden.

CBS
Het CBS heeft de afgelopen jaren forse taakstellingen te verwerken gekregen, waardoor de financiering van een deel van de wettelijke taken van het CBS reeds onder druk staat. De taakstellingen Rutte I en Lenteakkoord betekenen tezamen een korting van circa 25%. Als gevolg van de taakstelling Rutte II daalt het budget vanaf 2016 met additioneel 10%. Dit betekent dat het budget van het CBS tussen 2012 en 2018 met circa 30% zal dalen (van € 187 mln in 2012 naar € 130 mln in 2018).

Tegelijkertijd blijft het aantal verplichte EU-statistieken dat het CBS uitvoert voor Nederland toenemen. Het principe van generale financiering voor extra uitvoeringskosten voor nieuwe EU-statistiekverplichtingen is vanaf 2010 vervallen, wat betekent dat nieuwe statistiekverplichtingen ofwel ten laste van de EZ-begroting komen, ofwel binnen de begroting van het CBS moeten worden opgevuld. Ook dit zet druk op de financiering van de wettelijke taken.

Het CBS heeft op bovenstaande veranderingen ingespeeld door zoveel mogelijk in te zetten op efficiënter en effectiever werken. Een beperkte reductie in het programma per 2014 bleek noodzakelijk. Het CBS kan de taakstelling Rutte II voor ten minste 10% invullen met aanvullende efficiencymaatregelen. Om het overige deel van de Rutte II-taakstelling in te vullen zijn vanaf 2016 reeds vergaande ingrepen in het programma nodig.

ACM
De ACM heeft op dit moment een omvang van circa 500 vte en een begroting van € 61,2 mln. In de periode 2011-2018 is (en wordt) ongeveer € 12 mln (20%) bespaard op de organisatie van de ACM. Hiervan is ongeveer € 5 mln een gevolg van de maatregelen uit Rutte II en ongeveer € 7 mln een gevolg van Rutte I. De ACM heeft tot 2015 extra wettelijke taken gekregen in verschillende sectoren waar zij toezicht op houdt.[82] Hiervoor heeft het Rijk geen extra financiering aan de ACM toebedeeld. De verwachting was dat de ACM binnen de bestaande capaciteit invulling zou kunnen geven op deze taken. Vooralsnog lijkt deze verwachting te kunnen worden waargemaakt. Wel heeft de ACM een extra bijdrage van circa € 0,9 mln gekregen vanwege extra taken voor het toezicht op postwetgeving. Datzelfde zal gebeuren voor de extra taken die de ACM rond de zorg zal krijgen: in 2017 wordt het markttoezicht in de gezondheidszorg overgeheveld van de NZa naar de ACM. Ten behoeve van dit toezicht krijgt de ACM een structurele bijdrage van € 2,5 mln vanaf 2017. Over de financiering van (eventuele) andere taken vindt overleg plaats tussen het kabinet en de ACM.[83] In de periode tot 2015 zijn er geen taken komen te vervallen. De verwachting is dat dat eveneens niet het geval zal zijn voor de periode tot 2018.

Bovengenoemde vermindering van het budget en verzwaring van taken van de ACM is vooral opgevangen door efficiëntieslagen binnen de organisatie. Daarnaast heeft de ACM er voor gekozen om het toezicht op enkele onderdelen te beperken. Zo is het toezicht op aanbieders van gekwalificeerde certificaten voor elektronische handtekeningen, het toezicht op naleving van het verbod van *insider trading* en het toezicht in het kader van marktmanipulatie bij energietransacties op een lager niveau gebracht. De ACM gaat over de eigen prioritering en heeft bij genoemde vermindering van haar budget gewezen op de risico's. De pakkans voor overtreders op de sectoren waar de ACM haar toezicht heeft verminderd is naar verwachting gedaald. De mate waarin dit heeft geleid tot een groter aantal overtredingen dat niet gedetecteerd of bestraft is, waar incidenten zoals rond Diginotar zijn uitgebleven, is evenwel moeilijk te bepalen.

Metrologie
VSL, de partij die nationale meetstandaarden verwezenlijkt en beheert op basis van de Metrologiewet, heeft anno 2015 een omzet van ongeveer € 15 mln (circa 55% is gefinancierd vanuit de overheid, circa 33% uit de industrie en circa 12% uit EU onderzoeksubsidies).

In de periode 2012-2015 is het budget voor VSL min of meer gelijk gebleven waardoor in feite een budgetreductie op het standaardenbeheer van circa € 750.000 is gerealiseerd. Achtergrond van deze netto budgetreductie is, naast algemene kostenstijgingen, de BTW-verhoging die in die periode is doorgevoerd. Deze budgetreductie is gerealiseerd door verdergaande efficiency, verhoogde EU-onderzoeksfinanciering en het staken van enkele meetstandaarden en diensten, zoals de activiteiten op het gebied van stralingsthermometrie per 1 januari 2015. De taakstellingen uit Rutte I en Rutte II leiden na 2015 tot een geleidelijke verdere vermindering van het budget, in totaal een kleine € 1 mln vanaf 2018. Dit komt overeen met ongeveer 10% van de overheidsbijdrage aan de dienstverlening onder de Metrologiewet. De Minister van Economische Zaken overlegt met VSL en het bedrijfsleven over de voorgenomen taakstelling en zal de Kamer voor de zomer over de uitkomsten van het overleg informeren.

TenderNed

[82] Nieuwe taken waar sinds 2013 geen middelen voor zijn toegekend zien op uitvoering van de volgende wetten en regelingen: Verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (REMIT), Meldplicht data lekken certificatie dienstverleners, Implementatie Richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte, Wetsvoorstel implementatie van Energie Efficiëntie Richtlijnlijn 2012/27, Wet aanbestedingsvrijheid Grote Steden en de Pandhuiswet.

[83] Het betreft het toezicht op basis van de volgende wetten en regelingen: Wijzigingsbesluit Warmtemeters, wetsvoorstel Stroom, Cookiewet , Wetsvoorstel tot verhoging boetemaxima ACM, Wijzigingen Bude en Rude, AMvB grootschalige uitrol en schakelaar slimme meter.

De financiering van PIANOo/TenderNed inclusief DICTU bedroeg circa 3% van artikel 11. De ontwikkeling en het technisch beheer van het systeem TenderNed wordt verzorgd door de Dienst ICT Uitvoering (DICTU). In de jaren 2012 tot 2014 is er voor TenderNed jaarlijks ongeveer € 6,4 mln uitgegeven. TenderNed heeft, naast het onderhouden van het platform, ook een aankondigingenplatform, een publicatiemodule, een inschrijfmodule en een eGids kunnen realiseren. De Auditdienst Rijk was in 2014 van oordeel dat voor TenderNed geen onredelijke uitgaven waren begroot. Dat oordeel is overgenomen door de Minister van Economische Zaken.

Agentschap Telecom
Agentschap Telecom is zowel uitvoerder als toezichthouder van wet- en regelgeving op het gebied van telecommunicatie. Kerntaken zijn het beheer van het Nederlandse frequentiespectrum en het houden van toezicht op de Telecommunicatiewet en de Wet Informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION). De Minister van Economische Zaken financiert een deel van de exploitatie van het agentschap. In de EZ-begroting is al vastgelegd dat de structurele financiering vanuit begrotingsartikel 11 tussen 2012 en 2018 zal afnemen met € 2,4 mln ten gevolge van met name de taakstelling Rutte II.

8.2 Scenario's bij een ombuiging van 20%

Door de taakstellingen als gevolg van Rutte I, Rutte II en het Lenteakkoord nemen de budgetten op artikel 11 reeds af van € 197 mln in 2014 tot € 170 mln vanaf 2018. Een (extra) ombuiging van 20% op het structureel (vanaf 2018) beschikbare budget op artikel 11 betekent een besparing van € 34 mln Op hoofdlijnen zijn er drie opties denkbaar als er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn:

1. Er wordt vanaf 2018 € 34 mln bespaard op de bijdrage aan het CBS.
2. Er wordt vanaf 2018 € 34 mln bespaard op de posten van artikel 11 behalve het CBS.
3. Er wordt vanaf 2018 evenredig € 34 mln bespaard over de vijf grote posten van artikel 11: het CBS, de ACM, VSL, TenderNed en Agentschap Telecom.

Uitgaven x € 1.000,-	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Totaal Budget artikel 11	197.270	198.864	184.122	177.036	170.337	170.345	170.342
CBS	155.391	150.755	142.600	136.157	130.805	130.805	130.805
ACM	695	402	375	375	377	377	377
Metrologie	14.319	14.246	13.573	12.949	12.247	12.247	12.247
AT	10.735	11.526	9.539	9.044	8.615	8.620	8.620
TenderNed (incl. DICTU)	7.822	9.151	7.443	7.437	7.437	7.437	7.437

Optie 1

CBS					-34.067	-34.069	-34.068
ACM					0	0	0
Metrologie					0	0	0
AT					0	0	0
TenderNed (incl. DICTU)					0	0	0
Totaal besparing					**-34.067**	**-34.069**	**-34.068**
Totaal in %					-20%	-20%	-20%

Optie 2

CBS					-	-	-
ACM					-377	-377	-377
Metrologie					-12.247	-12.247	-12.247
AT					-8.615	-8.620	-8.620
TenderNed (incl. DICTU)					-7.437	-7.437	-7.437
Totaal besparing					**-28.676**	**-28.681**	**-28.681**
Totaal in %					-17%	-17%	-17%

Optie 3

CBS					-27.942	-27.942	-27.942
ACM					-81	-81	-81
Metrologie					-2.616	-2.616	-2.616
AT					-1.840	-1.841	-1.841
TenderNed (incl. DICTU)					-1.589	-1.589	-1.589
Totaal besparing					**-34.067**	**-34.068**	**-34.068**
Totaal in %					-20%	-20%	-20%

Tabel: budgettair overzicht besparingsopties artikel 11 (bron: EZ-begroting 2016)

Indien deze opties nader beschouwd worden dan blijkt dat een ombuiging van 20% binnen artikel 11, gelet op het relatief grote financiële aandeel van het CBS daarin, eigenlijk niet mogelijk is zonder het CBS daarbij te betrekken. De tabel laat bijvoorbeeld zien dat bij het volledig schrappen van de posten ACM, Metrologie, AT en TenderNed (optie 2) de besparing ‘slechts’ optelt tot 17%. Bij optie 1 wordt de ombuiging van € 34 mln volledig neergelegd bij het CBS. De gevolgen daarvan liggen in het verlengde van een ombuiging van € 28 mln bij het CBS zoals voorzien in optie 3.

Op basis van deze doorlichting worden de opties 1 en 2 niet opportuun geacht: er is geen reden om het CBS op voorhand volledig te ontzien, noch om de volledige ombuiging bij het CBS neer te laten slaan. Bij optie 2 wordt bovendien de vereiste 20% niet behaald. Daarom worden hieronder alleen de gevolgen uitgewerkt van een evenredige ombuiging van € 34 mln binnen artikel 11 (optie 3). Zoals eerder aangegeven wordt hierbij een focus aangebracht op vijf grote en/of beleidsmatig belangrijke posten van artikel 11: CBS, ACM, Metrologie (VSL), TenderNed en Agentschap Telecom.

CBS
In de CBS-wet worden aan het CBS twee taken toebedeeld, die het CBS ook bij een eventuele ombuiging van 20% zal moeten blijven uitvoeren:

1. Het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken.
2. De productie van Europees verplichte statistieken.

Een ombuiging van 20% ten opzichte van het CBS-budget voor 2018 betreft een bedrag van circa € 28 mln (vanaf 2018). Zoals beschreven in paragraaf 8.1 zijn in de afgelopen tijd reeds vele mogelijkheden voor efficiencymaatregelen benut in verband met de taakstellingen waar het CBS op dit moment al mee te maken heeft. Ingrepen in het inhoudelijk programma zijn reeds aan de orde. Een aanvullende besparing van 20% heeft tot gevolg dat CBS niet langer aan zijn wettelijke taken kan voldoen.

Ongeveer 80% van het totale statistiekprogramma en 90% van de totale kosten van het CBS beslaan Europees verplichte statistieken. Besparingen op deze werkzaamheden van het CBS zijn zeer lastig te bewerkstelligen. Nederland is niet in staat om eenzijdig Europese wetgeving te wijzigen, dan wel te besluiten de verplichte EU-statistieken niet langer uit te voeren. Ook methodologisch is veel Europees vastgelegd. Hierdoor zijn de besparingsmogelijkheden op de productie van deze statistieken – los van de hierboven genoemde reeds benutte efficiencyverbeteringen – vrijwel nihil.

Een extra ombuiging van € 28 mln betekent zodoende in de eerste plaats dat alle niet-verplichte statistieken geschrapt zullen moeten worden, voor zover zij nog niet reeds geschrapt zijn ten behoeve van de Rutte II-taakstelling. Dit kan in totaal circa € 6 mln opleveren. Hierdoor zal het CBS geen eigen financiële middelen en/of beleidsvrijheid meer hebben voor niet-wettelijk-verplichte statistieken die inspelen op de behoeften van beleid, praktijk en wetenschap, waar momenteel geen financiële vergoeding van de gebruikers tegenover staat. Momenteel worden niet-wettelijk-verplichte statistieken gebruikt voor bijvoorbeeld het opstellen en evalueren van beleid, als input voor rekenmodellen of voor het signaleren van maatschappelijk-economische trends. Het verdwijnen van niet-wettelijk-verplichte statistieken leidt tot minder gegevens, die gebruikers voor de uitoefening van hun taken nodig hebben. Dit kan het goed functioneren van economie en markten mogelijk belemmeren, aangezien onbetwiste gegevens die ter beschikking staan aan eenieder de uitkomsten van onderhandelings- en besluitvormingsprocessen verbeteren. Wanneer het CBS zijn beleidsvrijheid verliest, bepaalt alleen de Europese wetgever nog maar welke statistieken worden gemaakt en is er geen ruimte meer om in te spelen op de behoefte aan (actuele) nationale statistische informatie zonder dat daar een financiële vergoeding door de gebruiker tegenover staat.

Alleen het schrappen van niet-wettelijk-verplichte statistieken is onvoldoende om de € 28 mln besparing geheel te realiseren. Om die alsnog te kunnen behalen zal ook een deel van het verplichte Europese statistiekprogramma niet meer uitgevoerd kunnen worden. Het gaat hier om statistieken die ook nationaal van groot belang zijn, zoals statistieken op het gebied van de werkgelegenheid, economische groei en overheidstekort en –schuld. Naast de maatschappelijke gevolgen is het gevolg hiervan dat de Europese Commissie vanwege de niet-naleving van een Europese verplichting een inbreukprocedure tegen Nederland kan starten bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, die vervolgens een aanzienlijke sanctie aan de Staat kan opleggen.

ACM
De ACM is toezichthouder voor consumentenbeleid, mededingingswetgeving en sectorspecifieke wet- en regelgeving (zoals de telecom- en energiesector).

Gezien de afbakening van deze beleidsdoorlichting dient op deze plaats alleen een ombuiging van 20% beschreven te worden op het deel van de ACM dat onder artikel 11 van de EZ-begroting valt (in 2018 circa € 0,4 mln). Het merendeel van de kosten van de ACM, ongeveer 99%, valt onder artikel 40 (op dit artikel worden alle personele en materiele uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken geraamd).
De ACM heeft binnen het huidig wettelijk kader zeer beperkte ruimte om te besparen op specifieke wettelijke taken, zoals vergunningen, fusies, nummeruitgifte, marktanalyses telecom/post, methoden/tariefbesluiten energiesector en het in behandeling nemen van klachten. Vermindering van de inzet hierop zorgt er naar verwachting voor dat de ACM hierop bestuursrechtelijk aangesproken zal worden door private partijen en instanties. De ACM dient zich bijvoorbeeld te houden aan de wettelijke termijn voor het goedkeuren van fusies en overnames.

Alternatieven voor besparingen die geen wetswijziging vergen zijn verdere efficiëntieslagen, besparingen op de intensiteit van opsporing en handhaving van mededingings-, sector specifieke- of consumentenwetgeving en *guidance* voor bedrijven. Door de combinatie hiervan zou technisch gezien een 20%-besparing gerealiseerd kunnen worden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat al deze alternatieven, behalve wellicht nog mogelijke efficiëntieverbeteringen, logischerwijs negatieve en zeer onwenselijke effecten met zich meebrengen:

- Efficiëntieslagen zijn naar verwachting moeilijk realiseerbaar. De afgelopen jaren is al sterk gestuurd op verbetering van de efficiëntie van de ACM. Eenvoudige besparingen zijn al gerealiseerd: zo is kantoorruimte afgestoten, het personeelsbestand van de ACM is afgenomen en schaalgrootte in bijvoorbeeld ICT is gerealiseerd.[84]
- Gevolg van besparingen op de intensiteit van opsporing en handhaving van wetgeving door de ACM is dat de pakkans van overtredingen wordt verlaagd, dan wel de kans dat een eenmaal geconstateerde overtreding ook daadwerkelijk leidt tot een bestraffing wordt verminderd. Dit heeft tot gevolg dat voordelen die de consument naar aanleiding van het werk van de ACM kan verwachten beperkt worden. Bovendien zullen naar verwachting minder boetes worden opgelegd door de ACM. De raming is dat de boete-inkomsten de komende jaren ongeveer circa € 30 mln zullen bedragen. Van belang hier is dat ook op dit punt juridisch een ondergrens bestaat aan de mogelijke besparingen op toezicht: Europeesrechtelijk dient Nederland voldoende capaciteit voor de handhaving van Europese regelgeving rond mededinging en sectorspecifieke wetgeving te hebben.
- Besparingen op consumentenvoorlichting leiden er toe dat de ACM haar inzet van Consuwijzer voor het voeren van campagnes en voorlichtingsactiviteiten, maar ook als bron voor opsporingsactiviteiten zal moeten beperken. Dit leidt er naar verwachting toe dat consumenten minder goed op de hoogte zullen zijn van hun rechten. Consumentenvoorlichting is een wettelijke taak van de ACM.
- Een bezuiniging van 20% zal er naar verwachting ook toe leiden dat de *guidance* die de ACM geeft aan bedrijven en sectoren verminderd zal worden. Deze taak volgt uit haar taakopdracht om goed functionerende markten te bevorderen, maar er is geen specifieke wettelijke verplichting *guidance* te geven. Dit is daarmee naar verwachting één van de eerste taken die bij een verdere taakstelling geschrapt zal worden.[85] *Guidance* beperkt het aantal overtredingen van bedrijven die goedwillend zijn en daarmee worden mogelijke toezichtslasten bij voorbaat voorkomen. De wetgeving waar de ACM toezicht op houdt kent een uitgebreide casuïstiek. Bedrijven en instellingen (zoals zorginstellingen) hebben vaak behoefte aan duidelijkheid vooraf over de wijze waarop de ACM regels interpreteert. Die

[84] Evaluatie ACM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25268, nr. 132
[85] Artikel 2 lid 5 Instellingswet ACM: De werkzaamheden van de Autoriteit Consument en Markt hebben tot doel het bevorderen van goed functionerende markten, van ordelijke en transparante marktprocessen en van een zorgvuldige behandeling van consumenten. Zij bewaakt, bevordert en beschermt daartoe een effectieve concurrentie en een gelijk speelveld op markten en neemt belemmeringen daarvoor weg.

duidelijkheid is niet altijd privaat beschikbaar. De mogelijkheid *guidance* te krijgen van de ACM biedt invulling aan deze behoefte.

Metrologie
De financiering van VSL bedraagt circa 7% van artikel 11. Een ombuiging van € 2,6 mln vanaf 2018 op VSL leidt naar verwachting tot hogere transactiekosten en tarieven voor de industrieën die primair gebruik maken van deze standaarden. Dat heeft een negatief effect op de concurrentiepositie van die industrieën en kan innovatie belemmeren.

Effect van een extra ombuiging van € 2,6 mln is dat VSL niet meer kan voldoen aan een groot deel van haar wettelijke taken. De extra ombuiging leidt naar verwachting tot een vermindering van significant meer dan 20% van de te handhaven standaarden, omdat VSL op korte termijn niet op veel vaste kosten kan bezuinigen. Denk aan het gebouw dat wat betreft stabiliteit aan hoge eisen moet voldoen. Het beheer en de verwezenlijking van alle huidige nationale meetstandaarden zou daarmee niet meer kunnen worden gerealiseerd. Hoogwaardige standaarden voor bijvoorbeeld massa, chemie, lengte, druk en viscositeit zouden niet langer allemaal als onderdeel van de Nederlandse infrastructuur kunnen worden geborgd. Gevolg van deze beperking van standaarden is dat het Nederlands vestigingsklimaat logischerwijs sterker geraakt zal worden dan bij de huidige ombuigingen. Het is in het kader van deze doorlichting niet mogelijk in te schatten hoe groot dat effect zal zijn. Ook innovaties op standaarden zullen naar verwachting minder (snel) worden gerealiseerd. Ook dat heeft negatieve gevolgen voor het vestigingsklimaat. Innovatieve technieken zijn vaak alleen te realiseren wanneer bijpassende nieuwe of nog hoogwaardigere meetstandaarden beschikbaar komen.

TenderNed
Een korting van € 1,6 mln van 2018 op het budget van TenderNed leidt er toe dat noodzakelijke aanpassingen aan TenderNed, om te voldoen aan wijzigende Nederlandse en gewijzigde Europese regelgeving, niet gerealiseerd kunnen worden. De betrouwbaarheid en kwaliteit van het systeem dat TenderNed draaiend houdt, worden naar verwachting sterk aangetast. Zo zou een vermindering van het budget voor beheer, ontwikkeling en servicedesk leiden tot prestatieproblemen van het systeem als geheel, zoals foutmeldingen, lange laadtijden of storingen, dan wel gebrekkige gebruikersbegeleiding en communicatie die van essentieel belang zijn voor het verlagen van administratieve lasten. Een besparing op de materiële kosten voor certificering, systeemonderzoek en externe testen op termijn zouden een sterke afname in de betrouwbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van het systeem veroorzaken.

Agentschap Telecom
Om te komen tot een ombuiging van 20% op artikel 11 vanaf 2018 dient er voor het Agentschap Telecom ten opzichte van het budget vanaf 2018 € 1,8 mln te worden omgebogen bovenop de reeds ingeboekte taakstelling van € 2,12 mln (2014-2018). Aanvullende besparingsmogelijkheden moeten dan worden gezocht in het niet meer uitvoeren van bepaalde (wettelijke) taken. Dit brengt aanzienlijke risico's met zich mee voor de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van telecommunicatie in Nederland.
Ten eerste zijn dat taken ter voorbereiding en uitvoering van het Nederlandse frequentiebeleid. De financiering betreft grotendeels beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie, implementatie van het nationaal frequentieplan, frequentieverdelingen (zoals veilingen voor omroep en telecom) en het afhandelen van juridische procedures. Deze taken zijn noodzakelijk vanuit wet- en regelgeving. Ombuiging zal daarom ook effect hebben op overige inzet van het agentschap: de bijdrage aan maatschappelijke vraagstukken zoals het verbeteren van de mobiele bereikbaarheid van 112, het creëren van bewustzijn bij burgers over elektromagnetische velden van antennes, en het voorkomen van storingen op bestaande radiocommunicatietoepassingen, vooral bij de introductie van nieuwe toepassingen.
Ten tweede zijn dat wettelijke toezichttaken. Artikel 11 financiert toezicht op het gebied van telecommunicatie waaronder de aanpak van illegaal gebruik van de ether, opsporing van

illegale apparatuur, toezicht op de bewaarplicht en bevoegd aftappen, en de continuïteit van netwerken (meldloket en zorgplicht). Verder ziet het agentschap toe op de Wet Informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION) met als doel het verminderen van het aantal graafincidenten met kabels en leidingen.
De afgelopen jaren heeft het agentschap een efficiencyslag kunnen maken door de introductie van informatie- en risicogestuurd toezicht.
Verdere afname van de capaciteit betekent minder inspecties (daar waar risico's liggen) of het afstoten van toezichttaken, met als effect grotere risico's op verstoring en uitval van de telecommunicatie-infrastructuur (in het bijzonder mobiele telefonie), verminderd toezicht op privacyaspecten van telecomgegevens en verhoogde risico's ten aanzien van graafschades en incidenten bij gasleidingen.

8.3 Scenario 's bij een intensivering van 20%

Kijkend naar de toekomst, is het naast de scenario's bij een ombuiging van 20%, ook mogelijk om te bezien wat de effecten zijn op de diverse posten bij een eventueel scenario waarin 20% meer budget te besteden is. Om dezelfde reden als genoemd in paragraaf 8.2, zal een intensivering van 20% op het gehele artikel evenredig over de posten van artikel 11 verdeeld worden. In deze paragraaf wordt toegelicht waar de 20% extra middelen binnen die posten voor ingezet zullen worden en welke doelen daarmee worden nagestreefd.

CBS
Wanneer aan het CBS 20% meer budget wordt toegekend, zal dat gebruikt kunnen worden om tegemoet te komen aan wensen vanuit samenleving en politiek ten aanzien van het statistisch programma, om de toegankelijkheid van informatie te vergroten, de kwaliteit van de statistieken te verbeteren en om de toekomstbestendigheid van de voorzieningen te garanderen.

Onder dit scenario kunnen nieuwe statistieken worden opgezet over onderwerpen waaraan veel maatschappelijke behoefte bestaat (bijvoorbeeld over specifieke groepen op de arbeidsmarkt, kosten en opbrengsten van milieumaatregelen, huurmarkt en meer regionale uitsplitsingen). Ook kunnen aanbevelingen uit de peer review zoals met betrekking tot de beschikbaarheid van meer Engelstalige metadata opgevolgd worden. Tevens kunnen de gebruiksmogelijkheden van open data en de dienstverlening aan andere overheidsorganisaties bij het combineren en ontsluiten van data uitgebreid worden.

Daarnaast kunnen bestaande bezuinigingen worden teruggedraaid. Vanaf 2014 zijn sommige statistieken in frequentie verlaagd, zoals het budgetonderzoek, statistieken over horeca, onderwijscohorten. Daarnaast wordt vanaf 2014 op minder detailniveau gerapporteerd over wegvervoer, productiviteit en kenniseconomie, research en development, innovatie, en buitenlandse handel in energie. Andere statistieken zijn vanaf 2014 volledig komen te vervallen.[86] Veel gebruikers ondervinden hiervan nadelige gevolgen bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Wanneer extra middelen beschikbaar komen, zullen die kunnen worden aangewend om deze statistieken weer op te starten.

Ook kan met een 20%-investering worden geïnvesteerd in het toevoegen van nieuwe bronnen aan de bestaande data van het CBS. Het CBS heeft een unieke infrastructuur waarin overheidsregistraties kunnen worden ontsloten voor statistisch onderzoek door wetenschappelijke instellingen. Deze infrastructuur geeft mogelijkheden om databronnen snel

[86] Dit betreft informatie over werknemers die in Nederland wonen en in het buitenland werken, spaarvormen, consumptief krediet en roodstand, de samenhang tussen de economische ontwikkeling en inkomens- en vermogenspositie van verschillende huishoudenstypen, koopkrachtmutaties door life events, investeringen in kenniskapitaal, adopties, echtscheidingen en justitiële kinderbescherming, onverzekerden tegen ziektekosten en woonlasten.

en efficiënt te kunnen combineren. Dit leidt tot effectiever werken van andere (wetenschappelijke) instellingen.

Tot slot kan de kwaliteit van statistieken verbeterd worden door projecten om bijstellingen en meetfouten te verkleinen te intensiveren. Bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van statistieken over economische groei kan zo worden verbeterd. Door op innovatieve wijze big data te gebruiken, kunnen nieuwe statistieken worden gemaakt zonder extra lastendruk te veroorzaken en kunnen bestaande statistieken worden verbeterd of efficiënter worden uitgevoerd. Daarnaast zijn investeringen in het toekomstbestendig maken van de IT-infrastructuur van het CBS en versterken van de IT-beveiliging noodzakelijk.

ACM
Een verhoging van het budget van de ACM leidt er toe dat het aantal onderzoeken in de sectoren waarop ACM toezicht houdt sterk uitgebreid kan worden. Capaciteitsrestricties zorgen er thans voor dat potentiele onderzoeken niet worden opgepakt en dat sommige klachten van afnemers en bedrijven langer blijven liggen dan normaal. Met een budgetsverhoging kunnen deze onderzoeken wel uitgevoerd worden. Dit leidt naar verwachting op korte termijn tot een hogere boete-opbrengst, terwijl op langere termijn een hogere *compliance* aan de onder de ACM vallende wet- en regelgeving te verwachten zal zijn. Dat vertaalt zich vervolgens in hogere economische baten.

Metrologie
Nederland heeft in Europa, ook naar de mening van het Nederlandse bedrijfsleven, een van de beste en efficiëntste metrologie-infrastructuren. Zoals ook blijkt uit de Strategisch visie standaardenbeheer 2013-2016 van de Raad van deskundigen voor de nationale meetstandaarden, sluiten de prioriteiten van VSL uitstekend aan bij de behoefte van het Nederlandse bedrijfsleven. Ook is het bedrijfsleven zeer tevreden over het functioneren van VSL. Een intensivering van 20% draagt er zorg voor dat die positie behouden blijft. Bij een intensivering van 20% zou een investering van 1 mln (10%) kunnen worden gedaan om de huidige taakstelling ongedaan te maken, zodat de dienstverlening op het huidige niveau gegarandeerd kan blijven. Daarnaast heeft de Raad van deskundigen voor de nationale meetstandaarden geadviseerd om de speerpunten van VSL (Chemie, Elektriciteit, Lengte, Optica en Volumetrie) verder te versterken. VSL heeft becijferd dat dit op jaarbasis een extra investering van €1 mln per jaar zou vergen (de andere 10%).

TenderNed
Een intensivering van 20% biedt financiële ruimte voor het ontwikkelen van een aantal functionaliteiten voor TenderNed die verder gaan dan slechts de minimumvereisten op basis van wetgeving. Afhankelijk van hoeveel financiële ruimte er overblijft naast het regulier onderhoud en periodiek noodzakelijk groot onderhoud, kan men denken aan doorontwikkeling op functionaliteiten zoals: inschrijven in meerdere rondes, marktraadconsultaties, rapportage & monitoren en een nieuwe procedure van het innovatiepartnerschap. De nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen bieden ruimte voor deze nieuwe functionaliteiten en doorontwikkeling van het systeem.

Agentschap Telecom
De ontwikkelingen in de telecommunicatiemarkt gaan razendsnel: de telecominfrastructuur omvat steeds meer netwerken en diensten. Het wordt drukker in de ether. Het werkveld van Agentschap Telecom heeft zich verbreed van 'radio' naar 'telecommunicatie'.
Bij een intensivering kan Agentschap Telecom beter anticiperen op de toenemende vraag naar frequentieruimte. Om schaarste verder terug te dringen is het noodzakelijk te investeren in innovatie van spectrummanagement, -beheer en –verdeling. Met extra budget kan het agentschap de invoering van innovatieve methoden (met name cognitieve radio en *licensed shared access*) versnellen en faciliteren, bijvoorbeeld in publiek-private trajecten. Hierdoor ontstaat op termijn meer ruimte in de ether voor bedrijven, overheden en burgers.

Daarnaast kan het toezicht op de WION worden versterkt. Bij intensivering kan Agentschap Telecom extra inspecties uitvoeren ter voorkoming van gasincidenten door graafschades (gasexplosies). Verder kan intensiever toezicht worden uitgevoerd op vergunningvrij gebruik, met name op het opkomend gebruik in het kader van Internet of Things. Op dit moment is daar beperkt budget voor. Met aanvullend budget kan actief wordt opgetreden in geval van storingen.

8.4 Conclusie

Zoals uit het bovenstaande blijkt zijn alle posten onder artikel 11 reeds onderhevig aan verschillende taakstellingen (Rutte I, Lenteakkoord en Rutte II). Dit leidt ertoe dat er ook nu al kritisch wordt gekeken naar de uit te voeren werkzaamheden en efficiencyverbeteringen. Tegelijkertijd betekent dit dat de politieke, economische en maatschappelijke consequenties van verdere ombuigingen steeds groter worden. De conclusies van deze beleidsdoorlichting geven geen aanleiding om de relatieve verdeling van de middelen binnen artikel 11 aan te passen. Een (extra) ombuiging van 20% dient daarom logischerwijs evenredig gezocht te worden binnen alle instrumenten van artikel 11. Hierbij wordt opgemerkt dat door de relatief kleine posten in artikel 11 de grootste ombuiging (in absolute zin) zal neerslaan bij het CBS. Voor het CBS betekent dit bijvoorbeeld dat alle niet-verplichte statistieken geschrapt zullen moeten worden. Deze statistieken worden momenteel gebruikt voor het opstellen en evalueren van beleid, als input voor rekenmodellen of voor het signaleren van maatschappelijk-economische trends. Het schrappen van alle niet-verplichte statistieken is echter onvoldoende om de volledige besparing van 20% te realiseren. Om dit te behalen zal ook een deel van het verplichte Europese statistiekprogramma niet meer uitgevoerd kunnen worden met alle negatieve gevolgen van dien.

Voor de ACM zal een (extra) ombuiging uiteindelijk gevolgen hebben voor de intensiteit van opsporing en handhaving door de ACM waardoor de pakkans van overtredingen omlaag gaat. Dit heeft bovendien een negatief effect op de afschrikwekkende werking van het toezicht. Daarnaast zal de ACM minder *guidance* kunnen geven aan bedrijven en instellingen hetgeen van invloed is op de rechtszekerheid en het goed functioneren van markten.
Ook voor VSL zal een ombuiging van 20% er toe leiden dat VSL niet meer kan voldoen aan een groot deel van haar wettelijke taken. Gelet op de bijzondere eisen die worden gesteld aan de huisvesting van VSL zijn er op korte termijn niet veel mogelijkheden om te bezuinigen op de vaste kosten van VSL. Het niet kunnen borgen van hoogwaardige standaarden heeft naar alle verwachting gevolgen voor het Nederlandse vestigingsklimaat.
Een korting op het budget van TenderNed leidt er toe dat noodzakelijke aanpassingen aan het systeem, bijvoorbeeld om te voldoen aan wijzigende wet- en regelgeving, niet meer gerealiseerd kunnen worden. De betrouwbaarheid en kwaliteit van TenderNed worden hierdoor naar verwachting sterk aangetast.
Een nieuwe bezuiniging op het Agentschap Telecom betekent minder inspecties (daar waar risico's liggen) of het afstoten van toezichttaken, met als effect grotere risico's op verstoring en uitval van de telecommunicatie-infrastructuur (in het bijzonder mobiele telefonie),

Deze doorlichting wijst uit dat vrijwel alle mogelijkheden voor efficiencyverbeteringen reeds worden ingezet voor de lopende taakstellingen.[87] Wezenlijke verdere kortingen zijn zodoende alleen mogelijk door het schrappen van wettelijk verplichte taken.

[87] De evaluatie van de ACM is onlangs afgerond. Pas na de analyse van de resultaten van deze evaluatie kan meer duidelijkheid worden verkregen over eventueel nog mogelijke efficiëntieverbetering van de taakuitvoering.

9 Conclusies

Dit is de beleidsdoorlichting van artikel 11 van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. Artikel 11 is qua financiële omvang het op één na kleinste artikel uit de EZ-begroting. In 2014 ging het om circa € 197 mln aan uitgaven. Het merendeel van de uitgaven van artikel 11 (circa 79%) komt ten goede aan het verzamelen van statistieken door het CBS. Daarnaast vallen de uitgaven voor bijvoorbeeld PIANOo/TenderNed inclusief DICTU (circa 3% van de uitgaven), Agentschap Telecom (circa 5%) en Metrologie (circa 7%) onder dit artikel.

Algemeen oordeel

Artikel 11 heeft tot doel voorwaarden te scheppen voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie. Onder artikel 11 vallen een aantal belangrijke marktordeningswetten zoals de Mededingingswet, de Aanbestedingswet, de Telecommunicatiewet en de Postwet. Artikel 11 is een samengesteld artikel – het artikel kent veel relatief kleine begrotingsuitgaven die niet (goed) onder andere artikelen zijn onder te brengen. Kenmerkend voor dit begrotingsartikel is dat – afgezien van het budget voor het CBS – er met relatief weinig (financiële) middelen veel wordt gedaan; binnen artikel 11 wordt meer gestuurd met wet- en regelgeving dan met geld.
Uit de veelheid aan evaluaties die in het kader van deze doorlichting zijn bezien blijkt dat de instrumenten die vallen onder artikel 11 in de regel doelgericht en doelmatig zijn. Er worden volop randvoorwaarden geschapen om markten te laten werken en de economie goed te laten functioneren. Daarnaast laat het onderzoek naar de samenhang tussen de verschillende delen van artikel 11 zien dat waar synergie tussen de verschillende onderdelen uit artikel 11 gevonden kan worden, deze in de praktijk vaak ook gerealiseerd wordt.

Conclusie op specifieke beleidsterreinen

VERMINDEREN VAN INFORMATIEASYMMETRIE EN TRANSACTIEKOSTEN, EN WAARBORGEN VAN BESCHIKBAARHEID VAN BETROUWBARE STATISTIEKEN

Het grootste deel van de uitgaven die onder artikel 11 vallen (in 2014 circa € 155 van de € 197 mln) wordt gebruikt ten behoeve van het goed functioneren van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het CBS is de instantie die in Nederland verantwoordelijk is voor de productie en publicatie van nationale, officiële statistieken. Statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid zijn van belang voor het functioneren van zowel de democratie als de economie. Als de onderhandelings- en besluitvormingsprocessen in de politiek en in de economie gefaciliteerd worden door onbetwiste gegevens, biedt dit een level playing field voor alle betrokken actoren. De evaluatie van het CBS uit 2011 laat zien dat het CBS effectief is: het CBS levert eigentijdse statistieken van hoge kwaliteit, die nationaal en internationaal door uiteenlopende doelgroepen zijn gebruikt en gewaardeerd. Bovendien is de doelmatigheid inde afgelopen jaren gestegen. Over de gehele periode 2004-2013 is de totale bezetting (voor het reguliere programma en nieuwe EU-verplichtingen) gedaald met 500 vte (22%), bij toegenomen output. Per jaar is daarmee circa 3% doelmatigheidsverbetering gerealiseerd.

Naast de productie van betrouwbare statistieken dragen ook het beleid (en het toezicht daarop) rond metrologie, waarborgen van edelmetalen, accreditatie en normalisatie volgens diverse evaluaties doelgericht en doelmatig bij aan het verminderen van informatie-asymmetrie en transactiekosten. Consumenten en producenten hoeven niet voor elk product of keurmerk na te gaan of er waar wordt gemaakt wat er wordt beloofd, en producten kennen vergelijkbare standaardnormen, waardoor bijvoorbeeld pinpassen overal in bankautomaten passen. De uitgaven die gemoeid zijn met dit beleid zijn beperkt (circa €15 mln).

BESCHERMEN VAN DE MEDEDINGING EN VERSTERKEN VAN DE POSITIE VAN DE CONSUMENT

Een belangrijk deel van het beleid dat valt onder artikel 11 richt zich op het beschermen van mededinging en het versterken van de positie van de consument. De focus ligt hierbij op wetgeving. Een beperkt deel van de begroting (circa € 0,7 mln) is daarbij gereserveerd voor het toezicht door de ACM op de naleving van die wetgeving en voor organisaties als TenderNed en PIANOo (circa € 6 mln), die een rol spelen bij aanbestedingsregelgeving. De ACM als geheel wordt primair uit begrotingsartikel 40 gefinancierd (circa € 61,5 mln). Waar relevant voor het oordeel op het toezicht op de wetgeving onder artikel 11 zijn ook deze uitgaven bij deze doorlichting betrokken.

Het beschermen van mededinging is van belang omdat gedragingen van ondernemingen en mechanismes in de economie er toe kunnen leiden dat de mededinging wordt beperkt. Hierdoor treden tal van inefficiënties op met als gevolg dat de markten en de economie minder goed functioneren. De consument betaalt hierdoor een te hoge prijs voor haar product, of krijgt een lagere kwaliteit dan mogelijk. Mededingingswetgeving en het toezicht van de ACM daarop zijn doeltreffend. Zonder mededingingswetgeving zouden kartelafspraken ongestraft blijven, dominante bedrijven misbruik van hun machtspositie kunnen maken en zouden monopolies kunnen ontstaan. Dit blijkt ook uit de evaluaties en publicaties die over het beleid en het toezicht daarop zijn gedaan. De meest recente daarvan, de evaluatie van de ACM in 20115, concludeert bovendien dat de doelmatigheid van de ACM op orde is.

Een andere belangrijke voorwaarde voor het goed laten functioneren van markten is dat consumenten in staat worden gesteld om handelaren te prikkelen: kritische én sterke consumenten zijn noodzakelijk voor een goede werking van de markt. Met het consumentenbeleid wordt een randvoorwaarde gecreëerd voor het goed laten functioneren van de markt. Deze randvoorwaarde draagt bij aan het consumentenvertrouwen en daarmee aan economische groei. De ACM houdt eveneens toezicht op dit beleid. Uit de evaluatie van de ACM blijkt dat het beleid en het toezicht op het consumentenbeleid doelgericht en doelmatig is.

De belastingbetaler is er bij gebaat dat de overheid efficiënt inkoopt. Dat geldt ook voor speciale-sectorenbedrijven: bedrijven die van de overheid zijn of die van de overheid het uitsluitend recht hebben gekregen om (tegen een bepaalde vergoeding) een specifieke taak uit te voeren. Efficiënte inkoop ontstaat als bedrijven concurreren om een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding te bieden voor de producten die de overheid inkoopt. Uit de evaluaties van de Aanbestedingswet, TenderNed, PIANOo en de Commissie van Aanbestedingsexperts komt het beeld naar voren dat deze instrumenten bijdragen aan een vermindering van transactiekosten en het verbeteren van de mededinging.[88]

GOEDE, BETROUWBARE EN ONAFHANKELIJKE NETWERKEN VOOR TELECOM EN POST / OPTIMALE MEDEDINGING EN GOEDE POSITIE VAN DE CONSUMENT IN SPECIFIEKE MARKTEN (TELECOM EN POST)

Onder artikel 11 valt ook het sectorspecifieke telecom- en postbeleid. Een goed functionerende (telecommunicatie)markt wordt gekenmerkt door een dynamiek van voortdurende investeringen en innovaties. De overheid draagt hieraan bij door een beleid te voeren dat gericht is op de eerder genoemde randvoorwaarden. Alhoewel dit een continu proces is, is het beeld dat de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. In de laatste benchmark van de ECTA (Europese brancheorganisatie ter bevordering van mededinging in de telecommarkt) scoort Nederland het hoogst in Europa op het gebied van mededinging. Voor wat betreft de markt voor vast breedband behoort Nederland wereldwijd tot de top dankzij concurrentie op en tussen meerdere netwerken. Het streven is om dit nog beter te krijgen. Een van de maatregelen die overwogen wordt om het (breedband)beleid nog doeltreffender en doelmatiger te maken, betreft het uitbreiden van de regulering naar kabelnetwerken.

[88] Transactiekosten en informatie-assyemtrie worden ook in hoofdstuk 4 besproken. Met het oog op de leesbaarheid is er voor gekozen de gevolgen van de hier benoemde instrumenten op de transactiekosten en informatie-asymmetrie op deze plaats te bespreken.

Het frequentie- en nummerbeleid zijn bij uitstek terreinen om toetreding te stimuleren. Onder andere de Multibandveiling heeft een bijdrage geleverd aan de concurrentie doordat het kansen heeft gecreëerd voor een nieuwkomer (Tele2). Het beschikbaar stellen van telefoonnummers voor internettelefonie (VoIP) heeft verdere concurrentie gebracht op de markt voor vaste telefonie. Door het faciliteren van de ontwikkeling van Machine-to-Machine communicatie (M2M), als onderdeel van het Internet of Things wordt de innovatie gestimuleerd en ontstaan mogelijkheden voor nieuwe markten. Uit de algemene evaluatie van het frequentiebeleid blijkt dat de centrale doelstelling van het frequentiebeleid – efficiënt en effectief spectrumgebruik – ook voor de komende jaren relevant blijft en waarschijnlijk alleen maar belangrijker wordt. De introductie van nieuwe draadloze toepassingen en diensten, de vraag naar hogere snelheden en de toenemende datavolumes vereisen een nog efficiënter en effectiever gebruik van het spectrum. Uit de evaluatie van het frequentiebeleid volgen een aantal aanbevelingen, die moeten resulteren in nieuwe accenten om het nieuwe frequentiebeleid nog doeltreffender en doelmatiger te maken.

Met het beleid rondom netneutraliteit is de vrije toegang tot het internet wettelijk gegarandeerd. Voorts zijn er goede stappen gezet om consumenten toegang te laten krijgen tot alle relevante informatie. In eerste instantie door regels te stellen ten aanzien van informatienummers en SMS-diensten. Verder hebben telecomaanbieders als gevolg van de Gedragscode transparantie mobiel datagebruik de afgelopen jaren veel maatregelen getroffen om billshocks te voorkomen. De Gedragscode transparantie internetsnelheden heeft ervoor gezorgd dat consument beter geïnformeerd worden over de snelheden die ze kunnen verwachten bij het afsluiten van een internetabonnement. Ook zien we dat consumenten eenvoudiger kunnen overstappen als gevolg van de overstapservice internet en de wettelijke maatregelen ten aanzien van een maximale opzegtermijn. Deze zelfregulering en wetgeving worden uitgebreid naar zakelijke abonnees, zodat ook zij eenvoudiger kunnen overstappen.

Een goed functionerende telecommunicatiemarkt betekent ook veilige en betrouwbare netwerken waar gebruikers vertrouwen in hebben alsook in de bescherming van hun gegevens die over die netwerken worden verspreid. Diverse maatregelen en afspraken hebben de afgelopen jaren hier aan bijgedragen. Zo kunnen eindgebruikers en bedrijven via www.veiliginternetten.nl actuele informatie verkrijgen over veilig internetten en hebben gebruikers via de cookiewetgeving meer controle over hun gegevens. De veiligheid van de fysieke infrastructuur is vergroot als gevolg van de wettelijke verplichting voor netwerkbeheerders om bij graafwerkzaamheden informatie uit te wisselen. Daarnaast moeten telecomoperators maatregelen nemen om risico's te beheersen ten aanzien van veiligheid en integriteit van hun netwerken en diensten.

In een goed functionerende postmarkt is het van belang dat een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening voor burgers en kleinzakelijke gebruikers geboden wordt. Daarnaast zijn er waarborgen noodzakelijk om de concurrentie op de postmarkt, die met name plaatsvindt op het zakelijke marktsegment (buiten de UPD), te beschermen. Effect van het Nederlands beleid rond post is dat, ondanks de onverwacht sterke veranderingen in de postmarkt in de afgelopen jaren, iedere Nederlander gebruik kunnen maken van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening. Uit de evaluatie van de UPD uit 2014 blijkt bovendien dat het grondwettelijk briefgeheim is gewaarborgd, het postcodesysteem en postbussen voldoende toegankelijk zijn voor postvervoerbedrijven, en er goede afspraken worden gemaakt over de afhandeling van retourpost. Tegelijkertijd heeft de sterke verandering in de behoeften en het gedrag van gebruikers van postdiensten wel voor wijzigingen op de postmarkt gezorgd, die bijvoorbeeld in de tariefprijzen tot aanpassingen hebben geleid.

Het beleid in onderlinge samenhang

Het deel van deze beleidsdoorlichting dat ziet op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van artikel 11 is uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau (AEF). De onderzoekers concluderen dat de verschillende instrumenten van artikel 11 in samenhang bijdragen aan een goed functionerende economie en goed functionerende markten. Er zijn relatief weinig gebieden waarop verschillende beleidsterreinen met elkaar conflicteren. In een globaal geformuleerd beleidsartikel als artikel 11 worden veel verschillende publieke belangen nagestreefd, zoals mededinging, consumentenbescherming en kwaliteit van netwerken. Gezien dit veelvoud aan publieke belangen is het haast onvermijdelijk dat er spanningen kunnen ontstaan tussen publieke belangen binnen het artikel.

Ten aanzien van de diverse specifieke beleidsinstrumenten concluderen de onderzoekers dat de instrumenten binnen het subdoel ‘verminderen van informatie-asymmetrie en transactiekosten en beschikbaarheid betrouwbare statistieken’ randvoorwaarden bieden voor elkaars werking, dan wel elkaar ondersteunen. Zo heeft het CBS de werking van een aanzienlijk aantal andere instrumenten onder artikel 11 in brede zin versterkt. Ook binnen het subdoel ‘optimale mededinging en een goede positie van de consument’ zien de onderzoekers instrumenten die elkaar versterken, bijvoorbeeld door de oprichting van de ACM.

De onderzoekers doen ook een aantal aanbevelingen om de samenhang tussen beleidsterreinen te versterken en de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen. De aanbevelingen gaan o.a. over samenwerking tussen de ACM en TenderNed en over de rolvastheid van de ACM. Naar aanleiding hiervan is er contact geweest tussen TenderNed en de ACM. Beide organisaties herkennen dat de onderlinge coördinatie versterkt kan worden om een optimale balans te vinden tussen het mededingingsperspectief en aanbestedingsperspectief. Daarnaast heeft de ACM in een reactie laten weten haar rolvastheid in de publieke belangenafweging van groot belang te vinden. Dat laat onverlet dat zich nieuwe casussen kunnen aandienen, waar de ACM binnen het wettelijke kader een belangenafweging dient te maken. Tot slot geeft de ACM ook aan de balans tussen concurrentie op netwerken en innovatie/investeringen in netwerken nauw te blijven monitoren.

Een andere kanttekening die geplaatst moet worden in dit rapport is dat de onderzoekers constateren dat wanneer er teveel instrumenten onder een begrotingsartikel vallen zoals artikel 11, die ook niet logisch gepositioneerd zijn, de evaluatie naar samenhang van beleid dan ook minder eenduidig plaats kan vinden. Mogelijk doet de positionering van het CBS onder een beleidsartikel met een dergelijk algemeen doel het CBS tekort.

Beleidsopties indien er significant minder of meer middelen (20%) beschikbaar zijn

Alle posten onder artikel 11 hebben op dit moment reeds te maken met verschillende taakstellingen (Rutte I, Lenteakkoord en Rutte II). Dit leidt ertoe dat er ook nu al zeer kritisch wordt gekeken naar de uit te voeren werkzaamheden. De consequenties van verdere ombuigingen zijn hierdoor groter dan de bij bestaande taakstellingen; de meeste efficiencywinsten worden reeds behaald, waardoor verdere ombuigingen onvermijdelijk zullen leiden tot het schrappen in wettelijke taken.
De grootste post binnen artikel 11 is het CBS. Het grootste deel van een extra ombuiging van 20% zal daardoor neerslaan bij het CBS tenzij andere posten (zoals Metrologie/VSL, TenderNed en Agentschap Telecom) geheel zouden worden geschrapt.

Vele mogelijkheden voor efficiencyverbeteringen bij het CBS worden reeds ingezet voor de lopende taakstellingen.[89] Verdere ombuigingen leiden er toe dat alle niet-Europees verplichte

[89] Momenteel wordt de evaluatie van de ACM afgerond. Pas na de analyse van de resultaten van deze evaluatie kan meer duidelijkheid worden verkregen over eventueel nog mogelijke efficiëntieverbetering van de taakuitvoering.

statistieken geschrapt dienen te worden. Dat leidt er toe dat het CBS geen beleidsvrijheid meer heeft om in te spelen op de behoeften van beleid, praktijk en wetenschap. Daarnaast zal ook een deel van de Europees verplichte statistieken niet meer geleverd kunnen worden. Naast de gevolgen voor het Nederlandse beleid, praktijk en wetenschap, kan de Europese Commissie een sanctietraject inzetten.
Voor de ACM zal een (extra) ombuiging uiteindelijk gevolgen hebben voor de intensiteit van opsporing en handhaving door de ACM waardoor de pakkans van overtredingen omlaag gaat. Dit heeft bovendien een negatief effect op de afschrikwekkende werking van het toezicht. Daarnaast zal de ACM minder *guidance* kunnen geven aan bedrijven en instellingen hetgeen van invloed is op de rechtszekerheid en het goed functioneren van markten.
Ook voor VSL zal een ombuiging van 20% er toe leiden dat VSL niet meer kan voldoen aan een groot deel van haar wettelijke taken. Gelet op de bijzondere eisen die worden gesteld aan de huisvesting van VSL zijn er op korte termijn niet veel mogelijkheden om te bezuinigen op de vaste kosten van VSL. Het niet kunnen borgen van hoogwaardige standaarden heeft naar alle verwachting gevolgen voor het Nederlandse vestigingsklimaat.
Een korting op het budget van TenderNed leidt er toe dat noodzakelijke aanpassingen aan het systeem, bijvoorbeeld om te voldoen aan wijzigende wet- en regelgeving, niet meer gerealiseerd kunnen worden.
De betrouwbaarheid en kwaliteit van TenderNed worden hierdoor naar verwachting sterk aangetast. Een nieuwe bezuiniging op het Agentschap Telecom zal uiteindelijk gevolgen hebben voor de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van telecommunicatie in Nederland.

Deze doorlichting wijst uit dat vrijwel alle mogelijkheden voor efficiencyverbeteringen reeds worden ingezet voor de lopende taakstellingen.[90] Verdere kortingen zijn zodoende alleen mogelijk door het schrappen van wettelijk verplichte taken.

90 De evaluatie van de ACM is onlangs afgerond. Pas na de analyse van de resultaten van deze evaluatie kan meer duidelijkheid worden verkregen over eventueel nog mogelijke efficiëntieverbetering van de taakuitvoering.

Bijlage 1: Overzicht begrotingsposten

Meerjarig overzicht van gerealiseerde beleidsgelden (in 1000 euro)

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgaven artikel 11									
Onderzoek, subsidies en beleidsvoorbereiding									
Subsidie digitalisering regionale radio	0	0	0	0	0	18	1.085	797	356
Onderzoek & Opdrachten	3.462	2.472	1.820	2.445	3.240	2.948	2.000	2.883	1.537
Beleidsvoorbereiding Frequenties en Veiligheid	19.893	20.816	11.734	11.106	12.510	17.870	5.900	3.616	3.071
Subtotaal	**23.355**	**23.288**	**13.554**	**13.551**	**15.750**	**20.836**	**8.985**	**7.296**	**4.964**
Financiering van ZBO's, agentschappen en andere organisaties									
PIANOo inclusief TenderNed	0	0	0	0	2.047	6.057	7.000	1.572	689
Agentschap Telecom	5.859	5.295	7.626	18.070	10.888	11.000	11.000	10.921	10.735
Agentschap NL	0	0	0	239	262	262	0	365	1.647
Agentschap DICTU	0	0	0	0	0	0	0	3.224	4.989
Metrologie	14.631	14.689	14.779	15.024	14.792	14.923	15.200	14.969	14.319
Raad voor Accreditatie	0	0	0	0	0	169	100	162	262
ACM (NMa/OPTA/CA)	18.742	9.278	3.520	7.396	3.892	2.188	2.900	1.333	695
Nederlands Normalisatie Instituut (NEN)	0	0	0	0	0	565	900	790	1.480
Raad van deskundigen Nationale Standaarden	56	203	65	68	32	26	0	0	56
Markt en Overheid	1.505	0	0	0	0	0	0	0	0
Internationale organisaties	4.560	935	656	1.268	5.063	1.982	1.900	1.941	2.042
CBS	172.548	176.587	182.467	195.420	192.269	191.676	186.900	173.626	155.391
Subtotaal	**217.901**	**206.987**	**209.113**	**237.485**	**229.245**	**228.848**	**225.900**	**208.903**	**192.306**
Totale uitgaven artikel 11	**241.256**	**230.275**	**222.667**	**251.036**	**244.995**	**249.684**	**234.885**	**216.199**	**197.270**
Ontvangsten artikel 11									
Ontvangsten ACM (NMa)	162.721	24.299	31.450	3.057	11.345	4.817	4.400	1.074	0
High Trust	0	0	0	13.391	22.369	21.443	32.100	16.655	34.441
Diverse ontvangsten	3.660	32.994	3.266	2.896	30.207	56.312	46.200	3.829.055	24.411
Totale ontvangsten artikel 11	**166.381**	**57.293**	**34.716**	**19.344**	**63.921**	**82.572**	**82.700**	**3.846.784**	**58.852**

In de bovenstaande tabel is een geconsolideerd overzicht gegeven van de gerealiseerde inkomsten en uitgaven van begrotingsartikel 11 over de periode 2006-2014. Deze tabel wijkt op een aantal punten af van de realisaties die u op http://www.rijksbegroting.nl treft. Dit komt doordat enkele posten van het ene begrotingsartikel naar het andere zijn geschoven in de loop der jaren. Zo maken de gerealiseerde uitgaven van apparaat (personeel en materiële uitgaven) met ingang van 2012 niet langer deel uit van de beleidsartikelen. Vanaf dat moment zijn deze onder het Apparaatsartikel 40 weergegeven. Daarnaast zijn ook de ICT gerelateerde uitgaven per 2012 verschoven naar DG Bedrijfsleven & Innovatie. Aangezien deze uitgaven in de doorlichting van 2011 voor het laatst zijn meegenomen en per 2012 zijn verplaatst, is er voor gekozen deze uitgaven niet mee te nemen in de beleidsdoorlichting. Deze uitgaven zijn zodoende niet weergegeven in de bovenstaande tabel.

Tot slot zijn de gepresenteerde bedragen tot en met 2010 op verplichtingenbasis weergegeven. Vanaf 2011 zijn deze bedragen op kasbasis weergegeven.

Bijlage 2: Onderbouwing van de gekozen onderzoeksprogrammering

Onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese onderzoek: het vat samen wat reeds bekend is over doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende onderdelen van het begrotingsartikel. De basis van deze beleidsdoorlichting wordt gevormd door de evaluatieonderzoeken die zijn uitgevoerd in de periode 2006 tot heden (zie voor de afbakening van de onderzoeksperiode paragraaf 2.2). Daar waar zich toch lacunes voordeden is ter aanvulling gezocht naar ander relevant onderzoeksmateriaal. Er is – anders dan het onderzoek van AEF over de samenhang tussen de verschillende beleidsinstrumenten - geen aanvullend (evaluatie)onderzoek uitgevoerd in het kader van deze beleidsdoorlichting.

Het algemene beeld is dat de verzameling evaluatieonderzoeken (zie het overzicht hieronder) behoorlijk compleet is en een goede dekking geeft over het beleidsterrein van artikel 11. Sommige instrumenten worden in een vaste cyclus geëvalueerd (CBS, ACM, Metrologiewet), andere onderwerpen worden geëvalueerd na afloop van een project (bijv. bij frequentieverdelingen) of een bepaalde tijd na nieuwe wetgeving (Postwet, Aanbestedingswet).

Overzicht eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek

In dit overzicht zijn alleen de evaluaties opgenomen die zijn uitgevoerd door of in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Voor de vindplaats van het overige gebruikte onderzoeksmateriaal wordt verwezen naar de voetnoten in de respectievelijke hoofdstukken.

Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken

- Evaluatie toezicht Waarborgwet (2008)
- Evaluatie CBS (2011)
- Evaluatie Metrologiewet (2011)
- Evaluatie bijdrage Nederlands Normalisatie Instituut (2014)
- Evaluatie Raad voor Accreditatie (2015)
- Evaluatie Metrologiewet (2015)

Beschermen van de mededinging en versterken van de positie van de consument

- Evaluatie Winkeltijdenwet (2006)
- Economics Network for Competition and Regulation, ENCORE (2006
- Nalevingsmeting Europees aanbesteden (2008)
- Evaluatie PIANOo (2008)
- Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk (2009)
- Aanbestedingsrechtspraak in Nederland (2010)
- Evaluatie functioneren Raad van Bestuur NMa (2010)
- Rapportage bevindingen aanbestedingsambassadeur (2011)
- Evaluatie PIANOo (2011)
- Evaluatie wet Consumentenbescherming (2011)
- Lasteneffecten van de Gids Proportionaliteit (2012)
- Nalevingsonderzoek aanbesteden (2012)
- Evaluatie Bel-me-niet-register (2012)
- Evaluatie Bagatelvrijstelling (2014)
- Evaluatie PIANOo (2014)
- Evaluatie Aanbestedingswet (2015)

- Evaluatie wet Markt en Overheid (2015)
- Evaluatie ACM (2015)

Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken voor telecom en post / Optimale mededinging en goede positie van de consument in specifieke markten (telecom en post)

- Evaluatie OPTA (2009)
- Evaluatie Gedragscode SMS-Dienstverlening (2010)
- Evaluatie 2,6 GHz veiling (2010)
- Evaluatie universele dienst post (2011)
- Evaluatie Postregeling 2009 (2012)
- Evaluatie Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten (2013)
- Evaluatie Postwet (2013)
- Evaluatie Gedragscode transparantie mobiel datagebruik (2014)
- Evaluatie van de Multibandveiling (2014)
- Evaluatie Frequentiebeleid (2015)
- Evaluatie ACM (2015)

Bijlage 3: Doelenboom

